

## Tilburg University

### Hoe vertellen we het de Kamer?

Enthoven, G.M.W.

*Publication date:*  
2011

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*  
Enthoven, G. M. W. (2011). *Hoe vertellen we het de Kamer? Een empirisch onderzoek naar de informatierelatie tussen regering en parlement*. Eburon.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# Hoe vertellen we het de Kamer?

Een empirisch onderzoek naar de informatierelatie  
tussen regering en parlement

*'Sommige dingen zie je niet  
omdat ze zo nietig zijn  
dat ze niet opvallen,  
andere dingen zie je niet  
omdat ze zo kolossaal zijn.'*

(R. Pirsig)



# **Hoe vertellen we het de Kamer?**

## **Een empirisch onderzoek naar de informatierelatie tussen regering en parlement**

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de Universiteit van Tilburg,  
op gezag van de rector magnificus, prof. dr. Ph. Eijlander,  
in het openbaar te verdedigen ten overstaan van een door het college voor  
promoties aangewezen commissie in de aula van de universiteit  
op woensdag 26 januari 2011, om 16.15 uur

door

Guido Martinus Willibrordus Enthoven

geboren te Poeldijk  
op 14 juli 1962

## Promotiecommissie

Promotores: Prof. dr. R.J. in 't Veld  
Prof. dr. W.B.H.J. van de Donk

Overige leden: Prof. dr. P.H.A. Frissen  
Prof. dr. F. Hendriks  
Prof. dr. ir. R.E. Maes  
Prof. dr. J. de Vries  
Prof. mr. dr. S. Zouridis

© 2011 G.M.W. Enthoven

*Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).*

*No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.*

ISBN 978-90-5972-469-3

Vormgeving: Susan Bink, *Tikimo*

Uitgeverij: Eburon, Delft

## Inleiding en speelveld

1

Tussenspel De val van het tweede kabinet Balkenende

## Over de methode

2

Tussenspel Informatievoorziening VWA over diertransport

## Theorie

3

Tussenspel Debat verkiezing Kamervoorzitter

## Parlementair onderzoek

Deel A: De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten  
Deel B: Vijfentwintig jaar parlementair onderzoek

4

Tussenspel Opkomst en ondergang van de REA

## Contacten tussen Kamerleden en ambtenaren

Deel A: De Geschiedenis  
Deel B: De Praktijk  
Deel C: Percepties en opvattingen

5

Tussenspel De embargoregeling bij Prinsjesdag

## Internationale vergelijking

Deel A: Informatie en Politiek in de Verenigde Staten  
Deel B: Parlementaire zelfreflectie in westerse democratieën

6

Tussenspel In de boezem van het politiek bedrijf

## Kralen, conclusies en aanbevelingen

7



# Inhoud

<b>Leeswijzer op maat</b>	<b>11</b>
<b>Hoofdstuk 1: Inleiding en speelveld</b>	<b>13</b>
1.1 Inleiding, probleemstelling en leeswijzer	15
1.2 Begripsbepaling	21
1.2.1 Over informatie	21
1.2.2 Over politiek	22
1.2.3 Informatie en politiek; het discours	25
1.2.4 Afbakening	27
1.3 Eerste empirie	32
1.3.1 Kamervragen	33
1.3.2 Informatieverwerking door Kamerleden	44
1.3.3 De informatiepositie van bewindslieden	50
1.3.4 Informatie uit de samenleving	56
1.3.5 Wetenschap en parlement	60
1.3.6 Coalitie versus oppositie	70
1.3.7 Informatiegebreken	80
1.4 Conclusies	95
<i>Tussenspel De val van het tweede kabinet Balkenende</i>	<i>97</i>
<b>Hoofdstuk 2: Over de methode</b>	<b>105</b>
Bekentenis	107
2.1 Wetenschapsfilosofie, een kleine geschiedenis	108
2.2 Onderzoeksgeschiedenis	115
2.3 Over kwaliteit en acceptatie in wetenschap en politiek	135
2.4 Kwaliteit, acceptatie en het Forumproces	139
2.5 Conclusies	150
<i>Tussenspel Informatievoorziening VWA over diertransport</i>	<i>153</i>
<b>Hoofdstuk 3: Theorie</b>	<b>159</b>
3.1 Inleiding	161
3.2 Over informatie	163
3.3 Over politiek	178
3.4 Informatie en besluitvorming	188
3.5 Principaal en agent	198
3.6 Informatieplicht en artikel 68 Grondwet	209
3.7 Ambtelijke informatievoorziening en ministeriële verantwoordelijkheid	225
3.8 Vergelijking informatiepositie Algemene Rekenkamer en Tweede Kamer	235
3.9 Conclusies	243



<i>Tussenspel Debat verkiezing Kamervoorzitter</i>	247
--	-----

<b>Hoofdstuk 4: Parlementair onderzoek</b>	<b>251</b>
--	------------

4.1 Deel A: De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten	253
4.1.1 Inleiding	253
4.1.2 Beelden van kernspelers	261
4.1.3 Informatieproblemen	290
4.1.4 Aanbevelingen en vervolg	304
4.1.5 Conclusies	316
4.2 Deel B: Vijfentwintig jaar parlementair onderzoek	317
4.2.1 Inleiding	317
4.2.2 Problemen	328
4.2.3 Denkrichtingen	351
4.2.4 Reflectie	357
4.2.5 Conclusies	363

<i>Tussenspel Opkomst en ondergang van de REA</i>	367
---	-----

<b>Hoofdstuk 5: Contacten tussen Kamerleden en ambtenaren</b>	<b>371</b>
---	------------

5.1 Deel A: De geschiedenis	373
5.1.1 Inleiding	373
5.1.2 Periode 1970 - 1990	375
5.1.3 De Commissie Deetman	384
5.1.4 Parlementair onderzoek	393
5.1.5 De Oekaze Kok	397
5.1.6 Versoepeling van de Oekaze?	406
5.2 Deel B: De praktijk	418
5.2.1 De praktijk	418
5.2.2 Internationale vergelijking	434
5.3 Deel C: Percepties en opvattingen	438
5.3.1 Percepties en opvattingen	438
5.3.2 Argumentatielijnen	449
5.3.3 Afsluiting, samenvatting en conclusies	462
5.3.4 Verboden verhouding	464
5.4 Conclusies	467

<i>Tussenspel De embargoregeling bij Prinsjesdag</i>	469
--	-----

<b>Hoofdstuk 6: Internationale vergelijking</b>	<b>475</b>
---	------------

6.1 Deel A: Informatie en Politiek in de Verenigde Staten	477
6.1.1 Inleiding en verantwoording	477
6.1.2 Over informatie	480
6.1.3 Informatieverwerking binnen de Executief	486
6.1.4 Instrumenten van het Congres	495

6.1.5 Staf van het Congres	510
6.1.6 Controle door civil society	520
6.1.7 Doorwerking van informatie	525
6.1.8 Periode G.W. Bush	531
6.1.9 Recht op informatie versus Executive Privilege	537
6.1.10 Contacten tussen volksvertegenwoordigers en ambtenaren	548
6.1.11 Samenvatting. Verschillen Verenigde Staten en Nederland	553
6.2 Deel B: Parlementaire zelfreflectie in westerse democratieën	556
6.2.1 Aanleiding en vraagstelling	556
6.2.2 Resultaten onderzoek	558
6.2.3 Reflecties	568
6.2.4 Conclusies	575
<i>Tussenspel In de boezem van het politiek bedrijf</i>	577
<b>Hoofdstuk 7: Kralen, conclusies en aanbevelingen</b>	<b>585</b>
7.1 Kralen ...	587
7.1.1 Het Kralenspel	587
7.1.2 Relatie met informatie en politiek	593
7.2 Conclusies	601
7.2.1 Geschiedenis	602
7.2.2 Theorie	605
7.2.3 Internationale vergelijking	608
7.2.4 Praktijk	611
7.3 Aanbevelingen	615
7.3.1 Regulering	616
7.3.2 Organisatie	619
7.3.3 Cultuur	622
7.3.4 Verbinding	624
7.4 Nader onderzoek	627
7.5 Spelen met kralen	631
<b>Samenvatting</b>	<b>637</b>
<b>Noten</b>	<b>655</b>
<b>Bijlagen</b>	<b>701</b>
Bijlage 1 Geraadpleegde personen	703
Bijlage 2 Parlementair onderzoek	705
Bijlage 3 Respondenten internationale vergelijking	707
Bijlage 4 Verslag Delphi bijeenkomst	709
<b>Literatuur</b>	<b>733</b>
<b>Erkentelijkheid</b>	<b>761</b>
<b>English summary</b>	<b>765</b>
<b>Curriculum Vitae</b>	<b>780</b>



## Leeswijzer op maat

*'Doorknob:*

*Read the directions  
and directly you will be directed  
in the right direction.<sup>1</sup>*

Alles bij elkaar genomen is het een betrekkelijk omvangrijke studie geworden; waarvoor enige verontschuldiging aan de lezer.

Daarbij gelden wel drie kanttekeningen:

- De informatierelatie tussen regering en parlement is ook een betrekkelijk omvangrijk onderwerp.
- Relatief vaak haal ik letterlijke uitspraken en citaten van betrokkenen aan, dus eigenlijk heb ik niet zoveel geschreven.
- Ieder hoofdstuk laat zich goed zelfstandig lezen.

Een reguliere leeswijzer is opgenomen in hoofdstuk 1. Hier start ik met een proeve van een leeswijzer naar lezersgroep:

### **Systematische lezers**

- ↪ samenvatting
- ↪ vervolgens conclusies andere hoofdstukken
- ↪ verdieping op maat

### **Kamerleden en ambtenaren**

- ↪ hoofdstuk 1, 3, 4, 5, 7

### **Liefhebbers van anekdotes en inkijkjes**

- ↪ informatiegebreken, in hoofdstuk 1
- ↪ besluitvorming over Betuwelijn en HSL, hoofdstuk 4, eerste deel
- ↪ de val van het tweede kabinet Balkenende en informatie uitwisseling in de boezem van het politiek bedrijf, illustraties

### **Staatsrechtgeleerden**

- ↪ informatieplicht ex art. 68 Grondwet, de ministeriële verantwoordelijkheid en de informatiepositie van de Algemene Rekenkamer, hoofdstuk 3, paragraaf 6-8
- ↪ regelingen contacten Kamerleden ambtenaren, hoofdstuk 5

### **Politiciologen en bestuurskundigen**

- ↪ hoofdstuk 1, 3, 4, 5, 6, 7

### **Epistemologen**

- ↪ over de methode, hoofdstuk 2
- ↪ hoofdstuk 7, paragraaf 7.1, 7.4 en 7.5

**Historici**

- ↪ vijftientig jaar parlementair onderzoek, hoofdstuk 4, tweede deel
- ↪ contacten Kamerleden ambtenaren, hoofdstuk 5, eerste deel

**Kosmopolieten**

- ↪ internationale vergelijking, hoofdstuk 6

**Literatuurwetenschappers en liefhebbers van analogieën**

- ↪ kralenspel, paragraaf 7.1
- ↪ samenvatting, muren in de informatierelatie tussen regering en parlement

**Pragmatici**

- ↪ iedere maand een hoofdstuk of tussenspel naar keuze

**En voor hen die het belang van het thema intuïtief herkennen:**

- ↪ 'Begin at the beginning and go on till you come to the end: then stop.'<sup>2</sup>

## Hoofdstuk 1: Inleiding en speelveld

*Het stellen van de juiste vragen is een kunst;  
het krijgen van de juiste antwoorden een genade.*

1

2

3

4

5

6

7

Hoe vertellen we het de Kamer?

## 1.1 Inleiding, probleemstelling en leeswijzer

Informatie en politiek zijn indringend met elkaar vervlochten. Politici zijn van vroeg in de ochtend tot laat in de avond bezig met het verzamelen, verwerken, waarderen en produceren van informatie. Kamerleden leven elk in een eigen 'informatie-heelal', deels bestaand uit gemeenschappelijke Haagse bronnen en landelijke media, maar ook uit persoonlijke contacten in politiek, overheid en samenleving. Het thema 'informatie en politiek' is zo alledaags dat er nauwelijks bij stil gestaan wordt. Iedere ambtenaar, iedere bestuurder en iedere politicus verwerkt en produceert informatie. Men leeft van, in en door informatie. *'Sommige dingen zie je niet omdat ze zo nietig zijn dat ze niet opvallen, maar andere dingen zie je niet omdat ze zo kolossaal zijn'* (Pirsig). Het is zo dichtbij dat er niet meer op gelet wordt, zoals een vis de laatste is die het water ontdekt.

De relatie tussen informatie en politiek heeft betrekking op de relatie tussen kennis en macht. Amerikanen plegen het compact uit te drukken: *'Information is power because it's the substance of which decisions are made.'* Informatie is cruciaal en een strategisch middel bij uitstek om een positie neer te zetten of te verstevigen. De stelling 'kennis is macht' (Bacon) wordt bevestigd in recent onderzoek waarin een nadrukkelijk verband tussen informatie, kennis en macht wordt geconstateerd (o.a. Flyvbjerg, 't Hart, Fischer). Machtige actoren beschikken doorgaans over meer informatie, de mogelijkheid om relevante informatie te verwerven en over het vermogen tot het selecteren en sturen van informatie. Zij hebben meer kennis over het verleden en bepalen welke informatie een preferent deel uitmaakt van het toekomstig discours, bijvoorbeeld in de vorm van beleidsvoorstellen. Kennis en macht zijn begrippen die elkaar construeren: kennis kan bijdragen aan het versterken van iemands machtspositie; macht kan bijdragen aan het versterken van iemands kennispositie.

Informatie speelt een belangrijke rol in besluitvormingsprocessen en bij het maken van politieke keuzes. Gebrekkige informatievoorziening blijkt een terugkerend thema te zijn in parlementaire onderzoeken en enquêtes van de laatste decennia. In het debat over infrastructuurprojecten schetst Duivesteijn de problematiek kort en bondig: *'Informatie over alternatieven voor de Betuwelijn ontbrak of werd achtergehouden en informatie over de mogelijkheid van private financiering werd bewust optimistisch gekleurd.'* Bij de RSV-enquête was het al niet anders: *'De informatie waarover de Tweede Kamer langs officiële kanalen kan beschikken was uiterst onvolledig. Dat (...) betekende wel een aantal gevaarlijke 'blinde hoeken'.'* In soortgelijke zin luiden ook conclusies van andere parlementaire onderzoekscommissies: *'De informatie (...) aan ministerraad en Kamer was op zijn best onvolledig.'* (Enquête bouwsubsidies, 1988) *'Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat relevante informatie «onder de pet» gehouden wordt.'* (Enquête vliegcrash Bijlmermeer, 1999). De Commissie Dijsselbloem constateerde dat er sprake was van een 'tunnelvisie' bij de ontwikkeling van onderwijsvernieuwingen.



Het zou een misvatting zijn om te denken dat het louter om een *tekort* aan informatie gaat. Men spreekt in dit kader wel over de '*informatieparadox*'. Bij besluitvorming over grote projecten is er vaak tegelijkertijd sprake van te veel én te weinig informatie (Van Thijn, Cardoso Ribeiro 2004). Vaak worden gedetailleerde dossiers aangeleverd, welke echter nauwelijks inzicht geven in centrale vragen en afwegingen. Tegelijkertijd zijn de mogelijkheden voor ontsluiting en communicatie ook sterk verbeterd en blijft ook de geheugencapaciteit van systemen groeien. Het is waarschijnlijk dat de hoeveelheid informatie verder zal blijven toenemen. Daarmee groeit de noodzaak om effectieve convergentie- en selectiemechanismen te ontwikkelen. Er lijkt behoefte te zijn aan een betere informatievoorziening ten behoeve van de politieke oordeelsvorming, aan informatie die rijker én selectiever is en die een betere basis biedt voor politieke afweging en besluitvorming. Kennis en informatie worden beschouwd als sleutelfactoren voor het innovatief vermogen van een organisatie. Auteurs als Willke en Weick constateren dat het belangrijkste verschil tussen innovatieve organisaties en niet-innovatieve organisaties, tussen '*best performers*' en '*bad performers*' gelegen is in de wijze waarop de kennisinfrastructuur is georganiseerd en de mate waarin informatie wordt gedeeld met anderen binnen en buiten de organisatie. De vraag kan gesteld worden of de bestaande informatie-arrangementen tussen regering en parlement het innovatief vermogen van het openbaar bestuur bevorderen of juist belemmeren.

Het thema 'informatie en politiek' kent vele mogelijke invalshoeken. In deze studie is ervoor gekozen het onderwerp enigszins af te bakenen tot de informatiepositie van het parlement, in het bijzonder in haar informatierelatie tot de uitvoerende macht. Slechts zijdelings wordt aandacht besteed aan de rol van de media, de rol van maatschappelijke organisaties, de psychologie van de centrale actoren en de implicaties van de ontwikkelingen op het gebied van informatie- en communicatietechnologie. Elk van deze aspecten zou een afzonderlijke studie vergen.

## Probleemstelling

*Wat zijn de dominante patronen in het informatieverkeer tussen de regering en de Tweede Kamer, hoe kunnen deze vanuit theoretisch perspectief geduid worden en welke mogelijkheden bestaan er om deze informatierelatie te verbeteren?*

Deelvragen:

1. *Wat zijn belangrijke mechanismen en patronen in het informatieverkeer tussen kabinet en de Tweede Kamer zoals deze naar voren komen uit:*
  - *vijftiengint jaar parlementair onderzoek? (periode 1984-2008)*
  - *regelingen en praktijken aangaande contacten tussen Kamerleden en ambtenaren?*
  - *de recente parlementaire geschiedenis?*

*Welke informatiepatronen worden door Kamerleden als problematisch ervaren en welke problemen worden door hen als informatieproblemen geïnterpreteerd?*

2. *Welke staatsrechtelijke, politieke en bestuurlijke arrangementen liggen aan het informatieverkeer tussen kabinet en Kamer ten grondslag? Wat is in dit kader de betekenis van art. 68 Grondwet en de ministeriële verantwoordelijkheid?*
3. *Wat zijn relevante ontwikkelingen in andere landen op het gebied van parlementaire informatievoorziening? Welke perspectieven bieden deze ontwikkelingen voor toepassing in de Nederlandse context?*
4. *Welke alternatieve informatiearrangementen worden gearticuleerd door de verschillende betrokken actoren? Welke mogelijkheden bestaan er om deze informatierelatie te verbeteren?*

Na het thema 'informatie en politiek' enige jaren van nabij te hebben kunnen volgen, ben ik steeds meer geïntrigeerd geraakt door de problematiek. Zijn de geconstateerde spanningen en dilemma's oplosbaar, of vormen zij een onontkoombaar en constituerend onderdeel van het politieke bedrijf? <sup>3</sup> Wat zijn de onderliggende drijvende krachten en mechanismen? Welke alternatieve informatie arrangementen zijn denkbaar vanuit staatsrechtelijk perspectief en vanuit de literatuur over kennis en innovatie? En vooral: wat zijn de belangrijkste beelden en preferenties van de centrale actoren in kwestie, in casu Kamerleden? Dit onderzoek beoogt deze problematiek enigzins in kaart te brengen en enkele zoeklichten te werpen op deze naar het zich laat aanzien alomtegenwoordige relatie tussen informatie en politiek.

### Leeswijzer

Dit eerste hoofdstuk bevat een beknopte inleiding over het thema informatie en politiek. Het speelveld wordt geschetst en de verhouding tussen de verschillende betrokken actoren wordt in kaart gebracht en waar nodig enig reliëf gegeven. Het hoofdstuk start met de centrale onderzoeksvragen en vervolgt met een korte begripsbepaling over politiek, over informatie en het wetenschappelijk discours over deze thema's. De hoofdmoot van dit hoofdstuk wordt gevormd door enkele eerste empirische bevindingen over de thema's Kamervragen, informatieverwerking door Kamerleden, de informatiepositie van bewindslieden, informatie uit de samenleving, coalitie versus oppositie, de relatie tussen wetenschap en parlement en enkele regelmatig voorkomende gebreken in het informatieverkeer tussen regering en parlement.

In hoofdstuk 2 wordt een methodische verantwoording van het onderhavige onderzoek gegeven. Ik licht de verschillende ondernomen stappen en keuzes toe en leg verantwoording af voor de kwalitatieve benadering van het vraagstuk. Er wordt aandacht geschonken aan de opzet, aanpak, interviews, vraagstelling, casestudy, parlementair historisch onderzoek en de toetsing van de uitkomsten via focusgroepen. In dit hoofdstuk wordt ook een uitgebreider wetenschapsfilosofische reflectie gegeven op de forumtheorie van A.D. de Groot, vanwege het feit dat deze methode, met enkele aanpassingen, wellicht bruikbare elementen kan bevatten voor vormen van kennisproductie en waarheidsvinding op het grensvlak van wetenschap en politiek.

Een nadere theoretische verkenning van de problematiek vindt plaats in het derde hoofdstuk. Hierbij zal ik putten uit verschillende wetenschappelijke disciplines, waaronder het staatsrecht, de politicologie en de bestuurskunde en meer zijdelings uit actuele inzichten uit de kennis- en innovatietheorie. Meer specifiek behandel ik de rationele keuzebenadering, de arenabenadering, en de principaal-agenttheorie. Geconstateerd wordt dat een ander Hoog College van Staat, namelijk de Algemene Rekenkamer over aanzienlijk meer informatierechten beschikt dan de Tweede Kamer. Vanuit het staatsrecht is in het bijzonder de uit artikel 68 Grondwet voortvloeiende informatieplicht van het kabinet en het daarop betrekking hebbend wetenschappelijk discours van bijzondere betekenis. Ik zal daarbij aannemelijk trachten te maken dat deze grondwettelijke informatieplicht herinterpretatie verdient.

In hoofdstuk 4 wordt de lezer uitgenodigd om terug te kijken in de tijd aan de hand van een beknopte beschrijving van 25 jaar parlementair onderzoek. Een uitputtende behandeling daarvan zou het bestek van deze studie ver te buiten gaan en dit hoofdstuk concentreert zich dan ook op de informatieaspecten zoals die uit de rapporten van de diverse onderzoeks- en enquêtecommissies te destilleren zijn. Het eerste deel legt het vergrootglas op de bevindingen van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI), welke onderzoek verrichtte naar de besluitvorming rondom de Betuweroute en de HSL-Zuid. Hierbij wordt uitgebreid geciteerd uit de verslagen van de gesprekken die de Commissie heeft gehouden met diverse direct betrokken bewindslieden, Kamerleden en experts. De naakte bewoordingen van de getuigen geven mijns inziens een betere uitdrukking van de volstrekt uiteenlopende percepties dan een beschrijving uit de tweede hand ooit zou kunnen bieden. In het tweede deel wordt 25 jaar parlementair onderzoek aan een nadere beschouwing onderworpen. Door de ooghalen kijkend zal blijken dat in veel van de onderzochte parlementair onderzoeken problemen op het gebied van informatieverstrekking en informatieverwerking een terugkerend onderwerp van zorg vormen. De aanbevelingen van diverse commissies voor verbetering hebben in wisselende mate gevolg gekregen.

De informatierelatie tussen Kamerleden en ambtenaren wordt in het vijfde hoofdstuk vanuit verschillende perspectieven belicht. Veel ambtenaren en politici kennen de gevoeligheden van dergelijke contacten. De regeling daarvan is te vinden in de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren, beter bekend als de 'Oekaze Kok'. Gestart wordt met een historische schets van het parlementair discours over de (on)wenselijkheid van deze contacten. De Oekaze Kok wordt tekstueel ontleed en geanalyseerd. Vervolgens worden de ontwikkelingen in de laatste jaren op dit terrein geschetst. Het hoofdstuk biedt inzicht in de dagelijkse ervaringen van Kamerleden en andere betrokkenen op dit terrein en geeft voorts een beeld van de verschillende opvattingen die leven ten aanzien van deze kwestie, inclusief de door hen gehanteerde argumentatielijnen. Ik sluit af met de constatering dat de Kamer onjuist is geïnformeerd over de aard en strekking van de Oekaze Kok en dat deze aanwijzingen versoepeling verdienen.

In hoofdstuk 6 wordt de blik verbreed en gekeken naar ontwikkelingen in andere landen. Hoewel de Verenigde Staten een andere historie en een heel andere staatkundige inrichting kennen, zijn er toch interessante observaties mogelijk over het informatieverkeer tussen 'the Executive and the Legislative'. De ondersteuning van de leden van het Congres in termen van persoonlijk medewerkers, commissie-ondersteuning en wetenschappelijke staven is naar Europese maatstaven zeer omvangrijk. Het Congres blijkt ook over andere instrumenten te beschikken om informatie te krijgen vanuit de uitvoerende macht. In het tweede deel van dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van een kort internationaal vergelijkend onderzoek naar processen van parlementaire zelfreflectie dat in het kader van dit onderzoek is verricht. In ongeveer de helft van de West-Europese democratieën blijkt de afgelopen 15 jaar een dergelijk proces in enigerlei vorm te hebben plaatsgevonden. De voor Nederland meest interessante uitkomsten worden in dit hoofdstuk op een rijtje gezet en kort besproken, mede aan de hand van enkele andere in dit kader relevante internationaal vergelijkende studies. Vernieuwingen bij andere parlementen vinden met name plaats rond het verbeteren van de evaluatie en verantwoordingsfunctie, het versterken van minderheidsrechten, het organiseren van interactie met de samenleving en de instelling van toekomstcommissies.

De belangrijkste observaties en conclusies van dit onderzoek worden in het zevende en laatste hoofdstuk uitgelicht en samengevat. Alles bij elkaar genomen kom ik uit op enkele tientallen conclusies en aanbevelingen, die ik aan het slot van het hoofdstuk comprimeer tot een overzichtelijker aantal. Het hoofdstuk start met een literaire analogie door de informatierelatie tussen regering en parlement te beschouwen als een kralenspel. In 1943 beschreef Hermann Hesse in 'Das Glasperlenspiel' – Het Kralenspel – een denkbeeldige samenleving Kastalië in het jaar 2200. Enkele jaren later ontving hij de Nobelprijs voor literatuur. Het kralenspel beschouw ik als een metafoor voor het spelen met informatie, ofwel het spelen met betekenis. Een spel dat zich in de relatie tussen regering en parlement iedere dag opnieuw voltrekt in honderden interacties, waarbij de meeste spelen ter plekke vervluchtigen, terwijl andere spelen blijvende betekenis hebben en de basis vormen voor de meest uiteenlopende bewerkingen. Iedere boodschap die politici formuleren is het ordenen en herordenen van woorden en zinnen tot een eenduidig en overtuigend geheel. De meeste kralen laten Kamerleden door hun vingers glijden, maar sommige kralen vinden ze aantrekkelijk en die kralen verzamelen ze in speciale vakjes in hun hoofd, of in fysieke of digitale mapjes, om vroeger of later te gebruiken in gesprekken of geschriften. Politiek is de kunst om op het juiste moment de juiste kralen te rijgen. Het vergt een bijzonder combinatievermogen om – in een context van een meerpartijdemocratie waarin concurrentie om de kiezersgunst continu aanwezig is – kralen zodanig te recombineren dat zij gedragen worden door een politieke meerderheid.

Tussen de hoofdstukken is een zestal tussenspelen of 'foto's van het discours' opgenomen. Het betreft een reeks incidenten en gebeurtenissen in de periode 2004-2009 die op enigerlei wijze betrekking hebben op de informatieproblematiek van het parlement. Genoemde periode heb ik van 'nabij' kunnen volgen vanwege het

feit dat ik deze jaren over een toegangspasje tot de Tweede Kamer kon beschikken. Deze tussenspelen geven een caleidoscopisch beeld van het onderzoeksthema. Informatie en politiek blijkt een terugkerend thema te zijn in het politieke discours, soms nauwelijks zichtbaar en onder de oppervlakte, maar in andere gevallen in volle hevigheid tevoorschijn komend. Er is bewust gekozen voor kwesties van uiteenlopende aard, zodat de thematiek in al haar verschillende verschijningsvormen zoveel mogelijk tot uitdrukking kan komen. Van klein tot groot, van incidenteel tot structureel, van kwesties waarbij het zwaartepunt in de departementen ligt tot zaken die zich vooral in de Kamer afspeelden, van verborgen discussies in de krochten van het politiek bedrijf tot kwesties die in de media uitvergroot werden. Kort en goed gaat het om een compacte beschrijving van de volgende kwesties:

- de val van het tweede kabinet Balkenende en de informatievoorziening over het Nederlanderschap van Ayaan Hirsi Ali;
- het niet informeren van de minister en de Kamer over misstanden bij veetransport en slachterijen;
- het debat over de verkiezing van de Kamervoorzitter en de rol van parlementaire informatievoorziening in dit debat;
- de opkomst en ondergang van de Raad van Economisch Adviseurs en de rol van informatie in dit proces;
- de debatten over de embargoregeling bij Prinsjesdag in de zomer van 2007;
- de informatie uitwisseling in de boezem van het politiek bedrijf, zoals deze bijvoorbeeld plaats vindt in het intern fractieberaad.

Het is niet uit te sluiten dat enkele conclusies en aanbevelingen reeds bij verschijning van dit proefschrift achterhaald zijn, vanwege het feit dat ze zijn ingehaald door de politieke werkelijkheid. Ondraaglijke traagheid en een ongekenne dynamiek zijn beide kenmerkend voor de historische ontwikkeling van de informatiepositie van de Kamer.

## 1.2 Begripsbepaling

### 1.2.1 Over informatie

De meest compacte definitie van informatie is 'betekenis' en daarmee is informatie een intrinsiek ambigu begrip. Betekenis dient ten eerste begrepen te worden in de context van de *betekenisgever*. De zender kleurt de boodschap, met zijn individuele geschiedenis, overtuigingen, belangen en faciliteiten. De ervaringen van de zender, de wijze waarop hij politieke en beleidsmatige vraagstukken beschouwt en waardeert, de positie die hij bekleedt, de belangen die hij dient en de ter beschikking staande faciliteiten voor informatieverwerving en selectie geven kleur aan de boodschap.

Ook de verstrekte informatie als zodanig is ambigu in termen van betekenis. Er zijn verschillen in betekenisvolheid: sommige informatie doet meer ter zake dan andere. Sommige informatie is eenduidig, andere informatie is meerduidig. Er zijn ook verschillen in schoonheid, overtuigingskracht of retorische kwaliteit: sommige informatie 'raakt', andere informatie is of lijkt ruis.

Ten slotte is informatie een ambigu begrip omdat zij zelden letterlijk verstaan wordt, of ook maar kan worden. De ontvanger van informatie is in strikte zin informatie-ontvanger of *betekenisnemer*, maar is eigenlijk net als de zender *betekenisgever*. De ontvanger *geeft* betekenis aan de informatie in termen van zijn individuele geschiedenis, overtuigingen, belangen en faciliteiten. Hij hoort wat hij wil horen, hij interpreteert en selecteert informatie onontkoombaar op basis van zijn persoonlijke kennis, waarden en ervaringen. De betekenisgeving door de zender en de betekenis van de boodschap stemt niet noodzakelijkerwijs overeen met de perceptie van de ontvanger. De ervaringen, percepties, preferenties, capaciteiten en belangen van zender én ontvanger, kleuren informatie in tienvoudige zin.<sup>4</sup>

Misschien is dat wel de essentie van het ambigue karakter van informatie.

Er is meestentijds een meerduidig te interpreteren boodschap.

En er zijn altijd twee betekenisgevers.

Het begrip 'informatie' zal in het theoretisch hoofdstuk nader geanalyseerd en geduid worden. In dit onderzoek hanteer ik de volgende definitie: *Informatie is een compilatie van geselecteerde of bewerkte gegevens, die betekenisvol is voor de ontvanger.*

## 1.2.2 Over politiek

Zoals informatie een meerduidelijk begrip is, zo bestaat er ook geen eenduidige definitie van het begrip politiek. Politiek is allereerst het geheel van staatkundige regels en gebruiken volgens welke een staat wordt geregeerd. Een volgende betekenis van 'politiek' is de handelwijze of gedragslijn van een regering ten aanzien van bepaalde kwesties. Politiek is ook de aanduiding van een groepsnaam, namelijk 'diegenen die de politieke ontwikkelingen bepalen'. In het theoretisch hoofdstuk zal de ik de betekenis van dit meerduidelijke begrip 'politiek' nader verkennen. In deze studie wordt het begrip politiek afgebakend tot de omgang met informatie in de nationale politiek, meer in het bijzonder tot de informatierelatie tussen regering en parlement.

Wetenschappers en politici noemen 'wetgeving' en 'controle' de belangrijkste functies van het parlement. Het parlement is samen met de regering verantwoordelijk voor de besluitvorming over wetgeving en dient daarnaast het beleid en de uitvoering van overheidsplannen te controleren.<sup>5</sup> Vanuit normatieve staatsrechtelijke overwegingen is dit een buitengewoon correcte perceptie. Maar de parlementaire praktijk laat een veel breder scala aan functies zien, zoals legitimering van elders genomen beslissingen, steunopwekking voor het politieke systeem, communicatie tussen politieke actoren, recruterende van politici en kandidaat-bewindslieden, forum voor conflictregulering en uitlaatklep voor maatschappelijke spanningen.<sup>6</sup> In sommige gevallen wordt aan een functie vanuit normatief perspectief weinig waarde gehecht, maar blijkt zij in de praktijk te domineren boven andere functies. Dit geldt in het bijzonder voor de functie 'het in stand houden van een stabiele coalitie'. Hoewel Kamerleden dit vanuit normatief perspectief een van de minst belangrijke taken van het parlement achten, constateren ze tegelijkertijd dat deze functie in de praktijk vaak andere functies als bijvoorbeeld het controleren van de regering blijkt te overvleugelen.<sup>7</sup> De kwaliteit van de volksvertegenwoordiging is moeilijk is te meten omdat er geen algemeen aanvaarde toetssteen, of hoogste parlementaire waarde bestaat. Alle taken worden door Kamerleden belangrijk tot zeer belangrijk geacht, ook de taken die onderling met elkaar op gespannen voet staan. Hierdoor kunnen er binnen en buiten de Kamer tegenstrijdige beelden ontstaan over het functioneren van het parlement. Volksvertegenwoordigers krijgen volgens sommigen te veel informatie, volgens anderen te weinig informatie, het wetgevingsproces gaat volgens sommigen te snel en volgens anderen te langzaam, de controlerende rol van de Kamer laat volgens sommigen te wensen over en is volgens anderen te gedetailleerd, de Kamer luistert te veel én te weinig naar geluiden uit de samenleving. Er is sprake van 'een brokkelig prisma van verwachtingen', waarbij constitutionele, externe, interne en scholastieke verwachtingen elkaar afwisselen (Van Schendelen 1984). Het parlement lijkt aan het begin van de 21-ste eeuw in toenemende mate gedomineerd te worden door twee perspectieven, een technocratisch en een populistisch handelingsperspectief.

*'De opstelling van de Tweede Kamer is vaak niet productief. Soms is haar inbreng ambtelijk en detaillistisch en lijkt zij wel een 15<sup>e</sup> departement. In andere gevallen is zij vooral gericht op incidenten en voeren emoties de boventoon. We lijken in*

*een ADHD-tijdperk te leven, waarin alles met grote haastigheid en heftigheid wordt beleefd. Tussen de detaillistische en de emotionele betrokkenheid van de Kamer zit bijna niets.* (Van de Donk)<sup>8</sup>

## Vijf karakteristieken van de Tweede Kamer

Vaak wordt er gesproken over 'de Tweede Kamer'. De Tweede Kamer is echter geen eenduidig begrip en verdient dan ook enige nadere beschouwing. De cultuur van de Kamer wordt bepaald door *verschillende fracties* met elk eigen opvattingen over hun rol en taak als volksvertegenwoordiger. Slechts in uitzonderlijke situaties, zoals bij een Parlementaire Enquête, treedt de Kamer op als een instituut tegenover de regering. Veel vaker is de Tweede Kamer te beschouwen als een arena, waarin politieke partijen in een permanente strijd om de gunst van de kiezer gewikkeld zijn (Andeweg 2004). Indien in de berichtgeving wordt gesproken over 'de Kamer is van mening dat..', blijkt het vaak een gedeeld standpunt van een Kamermeerderheid te betreffen. Het komt betrekkelijk zelden voor dat 'de Kamer' als geheel één lijn trekt ten opzichte van de regering. De Tweede Kamer is dan ook in de eerste plaats te beschouwen als een verzameling van politieke fracties van uiteenlopende signatuur die het periodiek en in wisselende mate eens en oneens zijn met elkaar.

Een tweede mogelijke beschrijving van de Tweede Kamer is gelegen in de Kamer als een *optelsom van sectorale deelbelangen*. In deze visie zijn Kamerleden uit verschillende fracties het weliswaar op onderdelen oneens, maar is de Kamer vooral een marktplaats, waarbij fractiespecialisten elkaar dwars door de partijen heen kunnen vinden in de behartiging van bepaalde sectorale belangen. Voor deze beschrijving zijn ook goede argumenten te geven. Van oudsher bestond de Kamercommissie voor Landbouw uit vertegenwoordigers van de zogenaamde Groene Ring, welke een agrarische achtergrond hadden, dan wel gestudeerd hadden aan de universiteit van Wageningen. Deze Kamerleden konden op onderdelen van mening verschillen, maar deelden grosso modo de visie dat de landbouwsector voor Nederland een bijzondere betekenis had, welke uit dien hoofde de warme belangstelling en steun van de overheid verdiende. Ook de Kamercommissies voor Defensie, Onderwijs en Cultuur werden bevolkt door mensen die over het algemeen bijzondere affiniteit hadden met genoemde sector. De laatste jaren lijkt deze sectorale benadering echter minder dominant te zijn.

Een derde benadering is de Kamer te beschouwen als een kruiwagen met kikkers of een *competitie tussen '150 eenmanszaken'*. Ieder Kamerlid heeft grondwettelijk een eigen mandaat en moet de facto voor een belangrijk deel zijn eigen weg vinden in zijn fractie, in het contact met Kamerleden van andere fracties en in de wisselwerking tussen Kamerleden en bewindslieden. Kamerleden binnen fracties concurreren met elkaar om de meest interessante dossiers en woordvoerderschappen en concurreren met leden uit de eigen fractie en andere fracties om aandacht in de media. Geringe invloed in het parlement en geringe zichtbaarheid in het land kan gemakkelijk leiden tot een lage plaats op de lijst bij de volgende verkiezingen.



Een vierde benadering van de Kamer is gelegen in *de Tweede Kamer als instituut*, als monolithisch begrip, dat vooral als eenheid gezien en begrepen kan worden, in haar functioneren ten opzichte van de regering die zij geacht wordt te controleren. In sommige gevallen spreekt de Kamer met één stem, bijvoorbeeld indien amendementen of moties unaniem worden aangenomen. De Kamer treedt ook vaak als eenheid op in het geval van parlementair onderzoek of parlementaire enquêtes. In dergelijke gevallen vormen Kamerleden vanuit verschillende fracties een onderzoekscommissie, ontstaat er werkende weg een band tussen vertegenwoordigers uit heel verschillende politieke stromingen en vormen ze ten aanzien van het onderwerp in kwestie een gezamenlijk blok of tegenmacht ten opzichte van de regering. In termen van Vondeling's spraakmakende beeld uit de jaren '70 is zij in dergelijke gevallen niet het lam dat zich gewillig laat leiden, maar is zij een leeuw die haar tanden laat zien (Vondeling 1976). Het is in deze gezamenlijkheid van optreden dat de Kamer doorgaans het meeste kracht ontwikkelt. Niet voor niets wordt parlementair onderzoek breed beschouwd als het meest effectieve instrument om de regering te controleren.

Een laatste belangrijke karakteristiek van de Tweede Kamer is het *onderscheid tussen coalitiefracties en oppositiefracties*. In het dagelijks politieke handelen, onder meer tot uitdrukking komend in bijdragen aan het politiek debat en in de stemverhoudingen over wetsvoorstellen, moties en amendementen, is het onderscheid tussen coalitie- en oppositiepartijen het meest relevante onderscheid bij het beschrijven van het functioneren van het parlement. Overigens kent ook dit onderscheid haar beperkingen; daarvoor zijn anno 2009 de verschillen in politieke plaatsbepaling tussen bijvoorbeeld SP, PVV en SGP te groot. Toch is de scheidslijn tussen coalitie en oppositie misschien wel de meest belangrijke demarcatielijn in het karakteriseren van de Tweede Kamer.

Samenvattend kan geconstateerd worden dat

- de Kamer als betrekkelijk zelden als 'eenheid' optreedt tegenover de regering,
- de Kamer vaker als 'veelheid' van verschillende fracties en deelbelangen opereert, doch dat
- de 'tweeheid' van coalitie en oppositie het meest kenmerkend is voor het dagelijks functioneren van de Kamer.
- In het bestek van dit onderzoek wordt het begrip 'politiek' afgebakend tot de relatie tussen regering en parlement en toegespitst op de informatiepositie van Kamerleden.

### 1.2.3 Informatie en politiek; het discours

De wisselwerking tussen informatie en politiek is een betrekkelijk breed thema dat vanuit heel verschillende invalshoeken bestudeerd kan worden. De gekozen probleemstelling zorgt weliswaar voor enige afbakening maar dan nog is er een aanzienlijke hoeveelheid literatuur voorhanden die elk een eigen zoeklicht werpt op de onderhavige materie. Ik heb bewust gekozen voor een relatief brede benadering, juist omdat ik de opvatting ben toegedaan dat deze verschillende perspectieven op de wisselwerking tussen informatie en politiek in hun samenhang een adequaat beeld geven van deze complexe materie. In termen van de later in dit hoofdstuk door Samsom gebruikte beeldspraak: de verschillende kleuren van het prisma zorgen met elkaar voor een 'wit licht'. In deze paragraaf zal ik kort de verschillende invalshoeken en deelthema's benoemen die onderwerp vormen van het wetenschappelijk discours, mede aan de hand van geraadpleegde literatuur.

Informatie kan vanuit verschillende invalshoeken bestudeerd worden, zoals informatica, informatiesystemen, informatieontsluiting, maar ook het informatierecht en de informatietheorie. Het vakgebied is relatief jong en wordt sterk gedreven en in beslag genomen door de snelle technologische ontwikkelingen op het gebied van informatisering. Meer beschouwende literatuur is te vinden in o.a. Wildawsky 1983, Stiglitz 1993, Introna 1997, Brown en Duguid 2000, Ciborra 2002, Lee 2004, Mingers en Willcocks 2004, Floridi 2005. Het discours over communicatie is schatplichtig aan o.a. Cherry 1957, Watzlavick e.a. 1967, Reddy 1979. Over de wisselwerking tussen informatie en innovatie zie o.a. Weick en Sutcliffe 2001, Willke 2001, Nooteboom 2008.

Een algemene introductie in politiek wordt geboden door o.a. Hoogerwerf 1979 en Tromp 1993, zie voorts Van Gunsteren en Van Ruyven 1995. De relatie tussen regering en parlement is beschreven in een reeks van studies van o.a. Van Schendelen 1975, Vondeling 1976, Postma 1985, Koole 1986, Andeweg 1992, Thomassen e.a. 1992, Visscher 1994, Muller en Coenen 2002, Schutte 2003, Bovend'Eert en Kummeling 2004, In 't Veld 2004 en 't Hart 2004.

Over de dynamiek van besluitvormingsprocessen is een schat aan theoretische beschouwingen en empirische bevindingen beschikbaar, zie o.a. Lindblom 1959, Alisson 1971, Cohen, March en Olsen 1972, Rosenthal 1988, Pröpper 1989, Teisman 1992, Toonen 1995, De Bruijn 1996, Van de Donk 1997, Frissen 1999, Peeters 1999, Noordegraaf 2000, Hoppe 2002, Van Twist e.a. 2003, Van der Knaap 2004 en Castells 2009.

Reflecties omtrent de grondslagen en het functioneren van de representatieve democratie zijn o.a. te vinden in Ankersmit 2002, Tops en Zouridis 2002, Andeweg en Thomassen 2005 en Witteveen 2007. De ministeriële verantwoordelijkheid in relatie tot parlementaire controle is o.a. beschreven in Van den Berg 1989, Tuurenhout 1992, Scheltema 1993, Elzinga 1994, Van Thijn en Van Dijk 2000, Ankersmit 2006 en Visser 2008. De thematiek van contacten tussen Kamerleden en ambtenaren is o.a. behandeld

in Cliteur 1999, Kortmann 1999, Bovens 2000, Nieuwenkamp 2001, Verhey 2001, 't Hart en Wille 2002, Van Thijn en Cardoso Ribeiro 2004, Jeekel 2005 en Bekker 2009. Zelfstandige vermelding verdient het longitudinaal parlementsonderzoek dat sinds eind jaren '60 van de vorige eeuw gestalte heeft gekregen onder regie van o.a. Van Schendelen en Thomassen.<sup>9</sup> In deze traditie is in 2007 een onderzoek van de Raad voor het openbaar bestuur verschenen *'Binnenhof van binnenuit; Tweede Kamerleden over het functioneren van de Nederlandse democratie'*. In dit inleidende hoofdstuk zal verschillende malen worden teruggegrepen op de bevindingen uit dit onderzoek.

De Amerikaanse praktijk van 'Executive – Legislative relations' is in verschillende studies beschreven, waaronder McCubbins en Schwartz 1988, Aberbach 1990, Sadofsky 1990, Bimber 1991, Witherspoon 1991, Whiteman 1995, Relyea 2005, Kaiser 2006, Mann en Ornstein 2006, Kriner en Schwartz 2008. Bijzondere aandacht voor het fenomeen 'framing' is te vinden in o.a. Hahn 2003, Beinhart 2005, Cels 2007 en Jackson en Jamieson 2007. Het begrip The Executive Privilege – het privilege van de uitvoerende macht – is ontrafeld door o.a. Rozell 1994 en Fisher 2004. Voor internationaal vergelijkende studies naar de relatie tussen regering en parlement, zie o.a. Lijphart 1999, Saalfeld 2000, Harfst en Schnapp 2003, Helms 2004 en Shaw 2004.

Bij het nadenken over de methode heb ik mij laten inspireren door uiteenlopende bronnen (Descartes 1637, Latour 1987, Klein 1990, Funtowicz en Ravetz 1993, Wester 1995, Segers 1999, Nowotny, Scott en Gibbons 2001, Flyvbjerg 2001 en De Groot en Visser 2003). In de verschillende hoofdstukken zal uitgebreider gerefereerd worden aan relevante literatuur. Voor hier volsta ik met de constatering dat het thema informatie en politiek benaderd kan worden vanuit de invalshoeken van de epistemologie, de informatietheorie, de politicologie, de bestuurskunde en het staatsrecht. In de voorliggende studie heb ik getracht deze verschillende invalshoeken tenminste rudimentair te behandelen.

### 1.2.4 Afbakening

Een onderzoek naar een zo breed thema als 'Informatie en Politiek' kan gemakkelijk ten onder gaan in de veelheid aan mogelijke bronnen en aangrijpingspunten. Enigerlei vorm van afbakening is dan ook wenselijk en noodzakelijk. In het selectie- en afbakeningsproces moeten keuzes worden gemaakt welke deelonderwerpen wel onderwerp van studie vormen en welke thema's, soms met pijn in het hart, tijdelijk terzijde worden geschoven. Deze selectie is altijd arbitrair en voor betwisting vatbaar. Desalniettemin is selectie onontkoombaar en verdient zij het benoemd en kort beargumenteerd te worden.

#### ICT

Deze studie richt zich niet op de implicaties van informatie- en communicatie-technologie voor de informatiepositie van het parlement. Op dit terrein zijn zeker tal van interessante ontwikkelingen gaande, waaronder de ontsluiting van historische Kamerstukken over de periode 1974-1995 via [www.statengeneraaldigitaal.nl](http://www.statengeneraaldigitaal.nl). Via 'Parlando' zijn al langer de stukken vanaf 1995 ter beschikking. Daarnaast is recentelijk een nieuw gebruiksvriendelijk zoek- en ontsluitingssysteem voor Kamerleden – Parlis – geïntroduceerd. Tevens is in de periode 2006-2009 geïnvesteerd in het meer op maat aanbieden van actuele informatiedossiers. Kamerleden die zich voorbereiden op een actueel debat over een belangrijk dossier kunnen via dit informatiedossier snel kennis nemen van relevante bronnen en achtergronden. Over de vele relevante ontwikkelingen en de gevolgen hiervan voor de organisatie en de werkwijze van de Kamer zijn verschillende dissertaties te schrijven. Reeds in de jaren '90 wees Snellen op de vergaande implicaties van de beslissing om separate informatiesystemen te organiseren voor departementen en voor de Kamer. Andere van oudsher interessante en gezaghebbende auteurs op dit terrein zijn o.a. Van de Donk, Zuurmond, Frissen, Bekkers en Kickert. Overigens vormt de logische koppeling tussen het probleem van de informatievoorziening en –positie van het parlement aan actuele ontwikkelingen op het gebied van ICT wellicht de reden dat er de afgelopen jaren betrekkelijk weinig onderzoek is verricht naar de 'niet digitale' informatieaspecten van het parlementair werk. Dit onderzoek beoogt in deze relatieve leemte te voorzien.

#### Eerste Kamer

Dit onderzoek richt zich met name op het informatieverkeer tussen kabinet en Tweede Kamer. Hoewel een aantal informatieproblemen en mechanismen zich ook nadrukkelijk voordoen tussen kabinet en Eerste Kamer is er om redenen van afbakening toch voor gekozen slechts zijdelings aandacht te schenken aan de informatiepositie van de Eerste Kamer. Immers, het zwaartepunt van de politieke controle in Nederland ligt nog altijd bij de Tweede Kamer. Deze laatste heeft ook een uitgebreider arsenaal aan middelen en rechten ten opzichte van de regering. Dit neemt niet weg dat over de informatiepositie van de Eerste Kamer zeker interessante observaties kunnen gedaan worden. Zo heeft

de Eerste Kamer van oudsher de beschikking over een ander ICT-systeem, dat meer mogelijkheden biedt om te zoeken via hyperlinks en 'deep diving'. Eerste Kamerleden worden minder ondersteund dan hun collega's aan de overkant van het Binnenhof, maar lijken daar minder onder te lijden. Dit kan enerzijds te maken hebben met het feit dat ze minder constitutionele taken en bevoegdheden hebben dan de Tweede Kamer, of met het gegeven dat Leden van de Eerste Kamer slechts een beperkt gedeelte van de week aan kamerwerk besteden. Anderzijds is het ook denkbaar dat Eerste Kamerleden vanwege hun veelal bredere ervaring beter in staat zijn om de verschillende vraagstukken en dossiers sneller te doorgronden. In de Eerste Kamer zijn zeker ook interessante debatten gewijd aan de informatiepositie van het parlement, bijvoorbeeld in relatie tot de toekomst van het adviesstelsel (maart 2008). Gedurende dit onderzoek deden zich ook bijzondere ontwikkelingen voor, zoals het serieuze voornemen van de Eerste Kamer om voor het eerste in haar parlementaire geschiedenis een Parlementaire Enquête in te stellen naar de besluitvorming omtrent de politieke steun aan de oorlog in Irak. In deze studie worden om redenen van leesbaarheid en verandering van spijls de entiteiten 'Kamer' en 'parlement' door elkaar gebruikt. Dit geldt ook voor de begrippen 'kabinet' en 'regering', hoewel dit in staatsrechtelijke zin onderscheiden instituties zijn.

## Europa

Met enige regelmaat zal in deze studie worden gerefereerd aan de Europese context, met name met betrekking tot het internationaal vergelijkend onderzoek naar vormen van parlementaire zelfreflectie (zie hoofdstuk 6). Europa vormt echter geen zelfstandig onderwerp van studie, noch voor wat betreft de informatiepositie van Europarlementariërs, noch voor wat betreft de wijze waarop Nederlandse Kamerleden over Europese kwesties worden geïnformeerd. Dat betekent niet dat op dit terrein geen interessante ontwikkelingen gaande zijn; de laatste jaren is juist op dit gebied belangrijke voortgang geboekt. Tot voor kort werd de Kamer pas in een laat stadium betrokken bij de besluitvorming over Europa; op een tijdstip dat het eigenlijk al te laat was om nog invloed te kunnen uitoefenen. Soms kreeg de Kamer pas informatie op het moment dat de Raad van Ministers het voorstel in kwestie al behandeld had. Met het ontwerp van de Conventie voor een nieuwe Grondwet is daar verandering in gekomen. Mede op basis daarvan is het rapport 'Parlement aan Zet' uitgebracht. Eén van de belangrijkste aanbevelingen was dat de Kamer meer expertise en ondersteuning verdient voor het voorbereiden en implementeren van regelgeving uit Europa. Daartoe is vervolgens ook besloten vier in Europa gespecialiseerde commissie-adviseurs aan te trekken. Deze mensen worden gerecruteerd op basis van ervaring in Brussel en op Haagse departementen. Een belangrijke taak van deze adviseurs is het verbeteren van de informatievoorziening.

*'In deze functie is het van belang te werken met gedetacheerden vanuit BZ of vanuit Brussel. Je hebt behoefte aan verse kennis en verse contacten. Na een paar jaar zijn je directe bronnen vaak opgedroogd omdat mensen uit de oude werkkring ook van baan veranderen.'* (Daan Huisinga, commissieadviseur Europese Zaken)<sup>10</sup>

De laatste jaren is de situatie verbeterd omdat in het Verdrag van Lissabon is bepaald dat regeringen in Brussel geen zaken kunnen doen zonder parlementaire goedkeuring. Daardoor wordt de Tweede Kamer nu vanaf het begin geïnformeerd. Het ministerie van Buitenlandse Zaken en de andere departementen realiseren zich dat het verstandig is om de Kamer nu in een vroeg stadium 'mee te nemen in de besluitvorming'.

## Media

Na ampele overweging heb ik er ook voor moeten kiezen om de rol van de media in dit onderzoek grotendeels buiten beschouwing te laten. Laat daarbij helder zijn dat deze keuze niet gemaakt is omwille van de beperkte relevantie van de media in de informatievergaring en het informatiegedrag van Kamerleden. Uit onderzoek van de Rob blijkt dat Kamerleden veel belang hechten aan publiciteit in de media (zie Figuur 1.1).

stelling voorgelegd aan Kamerleden	Kamerleden (helemaal) eens met stelling
Kamervragen worden gesteld voor publiciteit i.p.v. informatie	60 %
zonder publiciteit weinig kans op nieuwe kandidaatsstelling	67 %
media geven teveel aandacht aan het spel, te weinig aan de inhoud	79 %
op goede voet staan met journalisten nodig voor goed functioneren	43 %

Figuur 1.1: Media en kamerwerk in 2006 (Rob, 2007:62)

Kamerleden ontvangen hun informatie voor een belangrijk deel via media als kranten, radio, tv, internet en teletekst. Ook het informatie producerend gedrag van Kamerleden in termen van snelle reacties, quotes en soundbites is voor een belangrijk deel te verklaren uit 'medialogica'. Aanwezigheid in de media is cruciaal in termen van communicatie met de achterban en de zichtbaarheid die uiterst behulpzaam is bij herverkiezing.

*'Eén van de eerste dingen die je als beginnend Kamerlid leert is: 'Je moet overall wat van vinden en altijd een mening hebben'. Dat is je rol als Kamerlid en journalisten bevragen je ook op jouw standpunt. Dat is wel eens lastig, bijvoorbeeld als een EU-rapport van 900 pagina's over Klimaatbeleid uitkomt, of een rapport van Van Vollenhoven over een incident. Je wordt dan geacht heel snel en intuïtief een reactie te geven, terwijl je het rapport nog nauwelijks gezien hebt.'* (Liesbeth Spies, CDA)

Met enige regelmaat wordt in dit onderzoek dan ook gerefereerd aan de rol van de media. Toch blijft afbakening noodzakelijk; met de focus op het informatieverkeer tussen regering en Tweede Kamer vormt de rol van de media niet een zelfstandig subject van deze studie.<sup>11</sup> Zie hierover o.a. 't Hart 2001, Elchardus 2002, Hahn 2003, RMO 2003, Cels 2007, Jackson en Jamieson 2007, Castells 2009.

## Civil society

Met enige moeite en pijn in het hart heb ik er ook voor gekozen de informatie relatie tussen Kamerleden en burgers/maatschappelijke organisaties – kortweg civil society – hier niet als een centraal onderzoeksthema te identificeren. Vanuit mijn eerdere beroepsmatige ervaringen op het gebied van burgerparticipatie, dialoogvoering en interactief bestuur had deze focus wellicht in de rede gelegen. En ook hier moge duidelijk zijn dat deze keuze niet gemaakt is omwille van de beperkte relevantie van in dit geval de civil society in de informatieverzameling en informatieverwerking door Kamerleden. Integendeel: Kamerleden hebben veel contacten met ‘gewone burgers’, het zijn net gewone mensen die wel eens een verjaardagsfeestje of een sportvereniging bezoeken. Iedere dag melden zich – soms tientallen – vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties of belangenverenigingen die een afspraak hebben met een Kamerlid, teneinde deze volksvertegenwoordiger ‘bij te praten’ over actuele ontwikkelingen of op handen zijnde wetgeving. Vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties oefenen met hun informatievoorziening en standpunten op onderdelen een aanzienlijke invloed uit op de percepties en politieke waardering van Kamerleden ten aanzien actuele politieke kwesties. Sommige moties zijn opgesteld door non gouvernementele organisaties en worden integraal overgenomen in de politieke besluitvorming. Een relevante ontwikkeling in dit kader is ook de introductie van het Burgerinitiatief, waarbij een groep van 40.000 burgers het geclausuleerd recht heeft om een bepaalde kwestie op de agenda van de Tweede Kamer te plaatsen. Er zijn ook goede argumenten te geven waarom het parlement zich juist moet richten op informatievoorziening vanuit de maatschappij, vanwege het feit dat zij zich niet moet ‘laten meezuigen’ in het Haags ambtelijk discours en vanwege het feit dat de effecten van het overheidshandelen zich voornamelijk plegen voor te doen in de uitvoeringspraktijk. Vanuit verschillende perspectieven is gepleit voor nieuwe vormen van interactie en coproductie tussen politiek en samenleving (o.a. Teisman, De Bruijn, In ‘t Veld, Ten Heuvelhof, Van de Donk, Hendriks, Pröpper, Edelenbos, e.a.). Toch heb ik ervoor gekozen om de aandacht te richten op de informatierelatie tussen regering en parlement, omdat de spanningen en dilemma’s hier mijns inziens pregnanter aanwezig zijn. De informatierelatie tussen regering en parlement is een relatief onontgonnen studiegebied en de implicaties van alternatieve informatie arrangementen lijken juist op dit terrein betekenisvol te kunnen zijn.

Het bleek voorts onmogelijk om in het bestek van dit onderzoek alle voor de informatiepositie van het parlement relevante gebeurtenissen in de periode 2004-2009 te beschrijven. Er moeten keuzes gemaakt worden in het leven in het algemeen en in een promotie-onderzoek in het bijzonder. Het zijn ook niet de geringste kwesties die ik buiten het bestek van dit onderzoek heb gehouden, maar soms was deze beslissing noodzakelijk omwille van redenen van tijd en omvang. Zo is bijvoorbeeld de gebrekkige informatievoorziening omtrent Irak buiten beschouwing gelaten omdat het onderzoek van de Commissie Davids gepubliceerd werd op een moment dat het onderhavige onderzoek naar informatie en politiek vrijwel afgerond was. Ook de vertrouwelijke informatievoorziening over maatregelen bij kredietcrisis, inclusief de daarop betrek-

king hebbende motie Vendrik-Irrgang en de betreffende Kamerdebatten in 2008 en 2009 heb ik buiten beschouwing gelaten, mede vanwege het technisch karakter ervan.<sup>12</sup> De importantie van de kwestie als zodanig behoeft echter geen toelichting. Ook de informatievoorziening over de opvolging van de F 16 en de JSF zal ik hier vanwege de omvang van het dossier en vanwege de tijdshorizon buiten beschouwing laten.<sup>13</sup> De informatie over de oorzaken van de brand in het Catshuis en de daarop volgende onderzoeksprocedures zal ik slechts ter zijde behandelen bij de bespreking van de casus over de Voedsel en Waren Autoriteit. Andere interessante voorbeelden die raken aan de informatievoorziening aan het parlement zijn het tekortschietend onderzoek naar de effecten van marktwerking van het ministerie van Economische Zaken van april 2008, de ontwikkeling van klokkenluiderregelingen in de publieke sector, de beantwoording van Kamervragen over de aan diverse beleidsterreinen gerelateerde kosten en opbrengsten van (niet-westerse) allochtonen in 2009, de informatievoorziening rond het groot project Ecologische Hoofdstructuur in de periode 2007-2009, de debatten over de Ramingen van de Tweede Kamer in genoemde onderzoeksperiode en het advies *'Informatie: grondstof met toekomstwaarde'* van de Raad voor Cultuur en de Raad voor het openbaar bestuur in 2008 en de daarop volgende adviezen van de Algemene Rekenkamer.<sup>14</sup> Het proces van parlementaire zelfreflectie zoals dat plaatsvond in de periode 2008-2009 wordt slechts zijdelings behandeld; zie met name de deelstudie over vijftientig jaar parlementair onderzoek in hoofdstuk 4. Hiermee heb ik nog maar enkele dossiers geschetst van alle incidenten en gebeurtenissen waarin de informatiepositie van het parlement in de periode 2004-2009 aan de orde was.



## 1.3 Eerste empirie

Deze paragraaf beoogt de lezer een eerste kennismaking te bieden met het thema informatie en politiek aan de hand van verschillende deelthema's. Hierbij heb ik met opzet veel ruimte gegeven aan citaten van Kamerleden en andere betrokkenen. Zij worstelen in hun dagelijks werk met informatie en vinden daar elk hun eigen weg in. Hun uitspraken bieden een directe en soms indringende blik op de ervaringspraktijk zoals die door Kamerleden ervaren wordt. In deze paragraaf ga ik achtereenvolgens in op:

- het fenomeen Kamervragen,
- het informatieverwerkingsproces van Kamerleden,
- de informatiepositie van bewindslieden,
- het verkrijgen van informatie uit de samenleving,
- de relatie tussen wetenschap en parlement
- de informatieverhouding tussen coalitie en oppositiepartijen en
- veel voorkomende informatiegebreken, zoals deze door Kamerleden ervaren worden.

Met nadruk zij gesteld dat de aantekeningen in dit hoofdstuk slechts een eerste en relatief oppervlakkige kennismaking bieden met de thematiek. Elk van de paragrafen verdient een uitgebreider beschouwing dan in het kader van dit onderzoek mogelijk is. Wel hoop ik dat de lezer hiermee een eerste indruk krijgt van het speelveld en de ervaringen en percepties van betrokken actoren. In de hoofdstukken 3 tot 6 zal ik veel dieper kunnen ingaan op enkele specifieke thema's in de informatierelatie tussen regering en parlement.

### 1.3.1 Kamervragen

Het recht van het parlement om geïnformeerd te worden is neergeslagen in verschillende regelingen en bepalingen. De Kamer, de verschillende commissies en de afzonderlijke leden kunnen op uiteenlopende manieren informatie verkrijgen. Bekende voorbeelden zijn het recht om schriftelijke of mondelinge Kamervragen te stellen, het recht van interpellatie, het enquêterecht en de mogelijkheid om tijdens plenaire debatten of in een overleg met de minister informatie uit te wisselen. Deze rechten komen voort uit de informatieplicht van de regering aan het parlement ex art 68 van de Grondwet en zijn in belangrijke mate gereguleerd via de Reglementen van orde van de beide Kamers.

De informatierelatie tussen Kamer en kabinet komt in het dagelijks verkeer vooral tot uitdrukking via het vragenrecht. Het vragenrecht is een van de fundamentele rechten die het parlement ter beschikking staat om het regeringsbeleid te kunnen controleren. In de 19-e eeuw kende dit vragenrecht geen afzonderlijke bepaling, doch vloeide voort uit het toen wel geregelde recht van interpellatie. In 1906 heeft de Tweede Kamer op initiatief van de fractievoorzitters een bepaling opgenomen in het Reglement van Orde aangaande het recht van individuele Kamerleden om vragen aan de minister te kunnen richten. Anno 2008 is een zelfstandig hoofdstuk in het Reglement van Orde gewijd aan de informatierechten van de Tweede Kamer.<sup>15</sup>

#### Interpellatie

*‘Indien een lid over een onderwerp dat vreemd is aan de orde van de dag inlichtingen van een of meer ministers verlangt, kan hij, onder aanduiding van de voornaamste punten waarover hij vragen wil stellen, aan de Kamer verlof vragen tot het houden van een interpellatie.’* (art. 133, lid 1, RvO). Het verzoek kan worden gedaan bij de regeling van werkzaamheden. De Kamer verleent het verlof indien het verzoek tot het houden van een interpellatie wordt gesteund door ten minste dertig leden.<sup>16</sup> Indien het verzoek gehonoreerd wordt, wordt een dag en tijdstip voor de interpellatie vastgesteld en wordt de betreffende minister *‘uitgenodigd op de bepaalde dag in de vergadering tegenwoordig te zijn’*. Het instrument interpellatie is bij Kamerleden tegenwoordig minder populair dan het fenomeen spoeddebatten dat de afgelopen jaren een vlucht heeft genomen. In sommige gevallen wordt een interpellatie wel gebruikt als drukmiddel, waarbij een minister bijvoorbeeld bij een gebrekkige beantwoording van Kamervragen het risico loopt *‘een interpellatie aan z’n broek te krijgen’*.

#### Schriftelijke vragen

Het indienen en beantwoorden van schriftelijke vragen is geregeld in een tweetal artikelen van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. *‘Het lid dat schriftelijk vragen wil stellen aan een of meer ministers dient deze vragen bij de Voorzitter in. De vragen dienen kort en duidelijk geformuleerd te zijn.’* (art. 134, lid 1). Het tweede lid bepaalt dat de Voorzitter de vragen door geleidt naar de desbetreffende minister,

*‘tenzij bij hem wegens vorm of inhoud van de vragen daartegen overwegend bezwaar bestaat.’* De praktijk leert dat Kamervoorzitters met deze bevoegdheid terughoudend omgaan en dat letterlijke doorzending tot de goede parlementaire gebruiken behoort. In sommige gevallen worden taalkundige onjuistheden hersteld, maar in inhoudelijke termen is er slechts sprake van een marginale toetsing. De Voorzitter kan van haar bevoegdheden gebruik maken om vragen niet door te geleiden indien er bijvoorbeeld sprake is van grof of beledigend taalgebruik. De bezwaren kunnen ook betrekking hebben op het feit dat vraag is geadresseerd aan de verkeerde bewindspersoon, of dat de vraag reeds is ingediend door een ander Kamerlid. In voorkomende gevallen kan de Voorzitter in overleg treden met het Kamerlid in kwestie en meedelen welke bezwaren er leven tegen de vraag in kwestie. De Voorzitter brengt de doorgezonden vragen ter kennis van de overige Kamerleden en maakt deze openbaar opdat ook het publiek kennis kan nemen van deze vragen.

De figuur van schriftelijke vragen leent zich bij uitstek voor kwesties die om een technische en gedetailleerde beantwoording vragen. In dergelijke gevallen luistert de precieze vraagstelling en de exacte bewoording van de beantwoording nauw. Mondelinge vragen worden vaker gesteld over kwesties waarover de politieke meningen nadrukkelijk verschillen, of over thema's of incidenten die zich in een grote publieke belangstelling mogen verheugen. Kamerleden kunnen ervoor kiezen vragen te stellen via de route van een procedurevergadering; het is dan mogelijk om namens de Commissie een vraag stellen en te verzoeken om binnen een week antwoord te krijgen. Coalitiebelangen spelen nauwelijks een rol in het toelaten van Kamervragen.

Een minister wordt in beginsel geacht schriftelijke vragen binnen een termijn van drie weken te beantwoorden. Indien hij daartoe niet in staat is laat hij dit de Voorzitter onder opgave van redenen weten, aldus art. 135, lid 1 RvO. Een uitstel van de beantwoording van Kamervragen is zeker niet uitzonderlijk en de lijst openstaande vragen groeide enkele jaren geleden tot onaantvaardbare proporties. Sindsdien is een lid 2 aan dit artikel toegevoegd waarin bepaald wordt dat de Griffier belast is met de publicatie van een driemaandelijks overzicht van de vragen die langer dan zes weken op beantwoording wachten. Deze maatregel had enig effect, maar het aantal vragen dat langer dan een half jaar op antwoord wachtte, was volgens de Kamer nog steeds te groot. Vervolgens is in 2007 en 2008 gestart met de figuur van een 'Verzamel AO' (Algemeen Overleg), waarin een minister naar de Kamer wordt genodigd om alle nog openstaande schriftelijke vragen nu maar mondeling te komen beantwoorden. Alleen al de aankondiging van een dergelijk overleg was voldoende om binnen een week de antwoorden te krijgen op tientallen vragen die al vele maanden open stonden.

### **Verwijzing naar nieuwsberichten**

Er wordt vaak geklaagd dat de Kamer geregeerd wordt door incidenten in de media. Weinig mensen weten dat dit deels verklaard kan worden uit de eisen die gesteld worden aan Kamervragen. Deze behoren in beginsel een bronverwijzing te bevatten, bijvoorbeeld een verwijzing naar een publicatie of tv-uitzending.<sup>17</sup> De huidige regeling

aangaande de referentie aan een openbare bron is in dit opzicht tegenovergesteld aan het stramien dat vroeger gehanteerd werd. Tot ver in de 20-ste eeuw werden vragen naar aanleiding van krantenberichten niet toegelaten. (Bovend'Eert, 2004:263). In deze zin ook Bakker: *'Onder Vondeling gold nog het stramien dat indien een Kamervraag reeds in de publiciteit was geweest, de Voorzitter deze vraag niet door liet gaan.'*<sup>18</sup> Heden ten dage wordt een verwijzing naar kenbare bronnen, bijvoorbeeld naar nieuwsberichten, juist dringend aanbevolen in de huishoudelijke regelingen die in de Tweede Kamer van toepassing zijn. Een dergelijke verwijzing is erop gericht dat Kamerleden bewindslieden niet lastig vallen met Kamervragen op basis van 'hear say', geruchten of speculaties. Op deze wijze kunnen ook collega Kamerleden en de betreffende bewindspersoon kennis nemen van de achtergrond en context van de vraag in kwestie.

*'Deze regeling heeft echter perverse effecten. Wat doe je als Kamerlid als je denkt iets te pakken te hebben? Je informeert een bevriende journalist van de Telegraaf over de kwestie en zegt toe dat je een Kamervraag hierover gaat stellen. Vlak na het verschijnen, om 06.00 op zaterdagochtend stel je de vraag met verwijzing naar genoemd artikel. Beide partijen zijn dan gelukkig, de journalist met de scope en het Kamerlid met de mogelijkheid om zich te profileren tijdens het vragenuur. Zo gaat het, het is een gedwongen een-tweetje tussen Kamerleden en journalisten.'* (Hermans, LPF)<sup>19</sup>

Deze observatie wordt bevestigd door andere Kamerleden. Ook het omgekeerde fenomeen, waarbij het initiatief bij journalisten ligt, komt regelmatig voor: *'Een journalist in de Gelderlander schrijft een artikel over achterstandswijken. Hij belt een Kamerlid over een misstand. Het Kamerlid stelt een Kamervraag. De journalist heeft daarmee een actuele lead voor het artikel. Het stuk verschijnt, de vraag is gesteld, het antwoord komt ooit nog, maar daarmee is het eigenlijk afgelopen.'* (Van de Camp, CDA)<sup>20</sup>

## Mondelinge vragen

Op dinsdagmiddag vindt het mondelinge vragenuur plaats, zo bepaalt artikel 136 RvO. Ministers worden geacht zich beschikbaar te houden, tenzij zij andere zwaarwegende verplichtingen hebben, zulks ter beoordeling van de Voorzitter. Kamerleden kunnen tot dinsdag 12.00 uur mondelinge vragen indienen bij de Voorzitter. Twee uur later, om 14.00 uur start het vragenuur. Het is aan de Voorzitter om te bepalen welke vragen daadwerkelijk aan de orde worden gesteld (136 lid, 3 RvO) en in welke volgorde de verschillende onderwerpen behandeld worden. (138, lid 1 RvO). Daartoe wordt een ambtelijk advies opgesteld, met als criteria:

- Actualiteit. Is het onderwerp actueel, mag het zich in een actuele belangstelling verheugen?
- Urgentie. In welke mate is het thema urgent, waarom is het belangrijk om het nu te bespreken?

- Procedures. In hoeverre is behandeling van het thema reeds voorzien in lopende concurrerende procedures in de Kamer?
- Gewicht. Wat is het intrinsiek belang of soortelijk gewicht van het thema in kwestie?

De Voorzitter maakt een uiteindelijke afweging, waarbij ook gelet wordt op de politieke spreiding van de vragen, zodat elke fractie ook met enige regelmaat 'aan de beurt komt'. De vragensteller krijgt maximaal twee minuten het woord om zijn vraag te stellen en toe te lichten en de minister dient deze vraag in maximaal vijf minuten te beantwoorden. Vervolgens heeft het betreffende Kamerlid het recht om kort te interrumperen, dan wel om enkele aanvullende vragen stellen, aan de minister of aan andere Kamerleden. Ook leden van andere fracties kunnen nog aanvullende vragen stellen. De beschikbare tijd voor vragen en antwoorden is zeer beperkt (één tot drie minuten). Tijdens het vragenuur kunnen geen moties worden ingediend. Onderwerpen die aan het einde van het vragenuur nog niet aan de orde zijn gekomen, komen te vervallen, aldus art. 139 RvO. Het vragenuur is ook voor de kiezer te volgen op tv. Vaak wordt gesproken over actuele kwesties en het vraag- en antwoordspel tussen Kamerleden wordt in enige mate bepaald door het feit dat het debat direct te volgen is op tv. Het streven naar een gunstige beeldvorming wint het met regelmaat van de ambitie om te komen tot een kwalitatief hoogwaardig inhoudelijk debat op hoofdlijnen. Bovend'Eert constateert dat de mogelijkheden van fracties om in het vragenuur gezamenlijk op te treden tegenover de regering, nog nauwelijks benut worden.

*'Om bewindslieden goed aan de tand te kunnen voelen is een scherp en flitsend debat wenselijk, waarbij Kamerleden, – gezien de korte spreektijd – goed op elkaar inspelen en indien noodzakelijk met behulp van aanvullende vragen het estafettestokje van de oorspronkelijke vragensteller overnemen, zodat een minister niet kan ontglippen met nietszeggende antwoorden. Na vele jaren van experimenteren lijkt het erop dat veel Kamerleden deze techniek nog steeds niet beheersen.'* (Bovend'Eert, 2004:266)

### **Gebrekkige beantwoording Kamervragen**

Het slecht beantwoorden van Kamervragen behoort reeds enige tijd tot de geldende Haagse gebruiken. Uit een onderzoek van het blad PM Den Haag uit 2005 bleek dat 35 % van de ondervraagde ambtenaren van mening is dat vragen niet altijd volledig beantwoord worden. Zij gaven als toelichting dat informatie die niet in het straatje van de minister past achtergehouden wordt, de minister boven alles beschermd moet worden en dat sommige ambtenaren 'het met-een-kluitje-het-riet-insturen tot een ware kunst verheven' hebben. Sommigen beschouwen de parafencultuur op departementen als een verklarende factor voor de gebrekkige informatievoorziening aan de Kamer.

*'Hoe gaat dat in de praktijk? Een Kamervraag wordt uitgezet op een departement. Een beleidsmedewerker formuleert een antwoord op basis van zijn of haar expertise. Vervolgens gaat het stuk door verschillende poorten: de directeur, de DG, de SG, de politiek adviseur van de minister. In deze verschillende*

*rondes worden dingen weggelaten en toegevoegd. Het antwoord wordt zo getransformeerd dat het op het eind is ontdaan van iedere politieke lading. We worden soms bedrogen waar we bij staan. De huidige structuur van departementen is fnuikend voor de informatievoorziening. Politieke keuzes worden voor een belangrijk deel gemaakt tijdens de tocht door de piramide. Voor de goede orde. Er is geen sprake van boze opzet. Er is geen sprake van corruptie. Er is geen sprake van tegenwerken. Het is meer een cultuurkwestie en de politiek-ambtelijke dynamiek die ertoe leidt dat de Kamer niet altijd goed geïnformeerd wordt.’ (Van de Camp, CDA)*

Deze observaties worden bevestigd door een topambtenaar: *‘In eerste instantie wordt een Kamervraag door een ambtenaar helder beantwoord. Maar naarmate zijn tekst door de ambtelijke piramide omhoog gaat, wordt het antwoord steeds vager gemaakt. Vervolgens wordt er door de afdeling voorlichting in de top van een departement nog een zekere blijheid aan toegevoegd, waardoor een antwoord ontstaat dat globaler is en minder gericht op de vraag van het Kamerlid. In 85 % van de gevallen hoort het ministerie er daarna nooit meer wat van.’<sup>21</sup>* Blijkbaar is er een cultuur binnen departementen ontstaan waarin men, mede als gevolg van het vergrootglas van de media, kiest voor het formuleren van antwoorden in de meest algemene bewoordingen.

### Perceptie ambtenaren

De frustratie zit redelijk diep en aan beide kanten. Aan de ene kant zijn er ambtenaren die zich ergeren aan de volgens hen veelal oppervlakkige vragen uit de Kamer. *‘Onze handicap is dat we een onevenredig aantal vragen uit de Tweede Kamer krijgen. Het kost alleen wel enorm veel geld, het beantwoorden van al die Kamervragen...Ja, als er weer eens een idiote vraag uit de Kamer komt. Er worden hier tientallen uren aan zo’n vraag besteed. Zeeën van tijd worden zo besteed aan niet ter zake doende onderwerpen.’<sup>22</sup>*

Deze uitspraak is volgens ‘t Hart illustratief voor de houding van topambtenaren tegenover Kamerleden. De door hen geïnterviewde ambtenaren laten zich in grote meerderheid sceptisch zo niet laetdunkend uit over het functioneren van de Kamer. Een enkele topambtenaar constateert een ‘ongepast dedain’ naar de buitenwereld toe die eigenlijk niet begrijpt hoe de sector in elkaar zit. *‘Dat maak ik op uit geluiden als: ‘laten we de Kamer nu maar een simpel antwoord geven, laten we het niet echt gaan uitleggen hoe het zit, want dat snappen ze toch niet.’<sup>23</sup>* Kamerleden zouden niet geïnteresseerd zijn in de werkelijke problemen en oplossingen, zich laten leiden door de waan van de dag en vooral willen scoren in de media. *‘Kamerleden worden, uitzonderingen daargelaten, doorgaans gebrekkige kennis en een opportunistische controlestijl verweten. De Kamer is niet meer dan een verlengstuk van de massamedia, de Kamer blaast incidenten buiten proporties op tot schandalen, de Kamer plengt krokodillentranen over beleidsmislukkingen die zij zelf heeft gewild of laten gebeuren: de rij ambtelijke klachten is lang.’<sup>24</sup>* Politici worden door deze ambtenaren gezien als stoorzenders die ambtenaren van hun echte werk afhouden.

*‘Er zijn heel veel slechte antwoorden op Kamervragen, maar naar mijn waarneming is dit niet iets dat voortkomt uit een hogere politieke strategie in de zin van ‘we gaan de Kamer eens even slecht informeren.’ In mijn tijd bij LNV heb ik deze processen van nabij kunnen meemaken. Soms zie je dan antwoorden langskomen waarvan je denkt: ‘geef toch eens gewoon antwoord op de vraag.’ De politiek-bestuurlijke gevoeligheid van ambtenaren kan hier en daar nog wel wat verbeterd worden. Soms is er onvoldoende respect voor de Kamer, soms is er een zeker moeheid bij ‘al weer zo’n vraag’, soms voelt men zich aangevallen omdat in de vragen kritiek op het departement besloten ligt en heeft men de neiging om defensief te reageren. (Dijsselbloem, PvdA)*

### **Ervaringen Kamerleden**

Aan de andere kant zijn er Kamerleden die regelmatig moeten ervaren dat ze geen fatsoenlijk antwoord op hun vragen krijgen. Bewust onjuist informeren van het parlement is een politieke doodzonde en daarmee een relatieve uitzondering. Regelmatig wordt onwelgevallige informatie soms nog even binnenskamers gehouden, in de hoop dat de storm overwaait. Een veel voorkomend probleem is de beantwoording van vragen in mistige, omfloerste of verhullende bewoordingen. Een Kamerlid formuleert het als volgt:

*‘Op een departement geldt het adagium: ‘bij twijfel: mompel.’ Dan denk ik na het lezen van zo’n brief: wat heb ik nu eigenlijk gelezen?’ (Vos, PvdA)*

Regelmatig proberen ambtenaren de indruk te wekken dat ze een Kamervraag beantwoorden, maar ze beginnen met het herformuleren van de vraag, en beantwoorden deze niet gestelde vraag vervolgens in de meest vage termen. Een voormalig Kamerlid vraagt zich af:

*‘Ik ben wel eens benieuwd hoe het er werkelijk aan toe gaat in een ambtelijke organisatie. Hoe bewust worden de verschillende trucs bij de informatievoorziening aan de Kamer toegepast? Nooit méér zeggen dan nodig is, want anders maak je de minister kwetsbaar.’ (Duyvendak, GroenLinks)*

Sommige ministers horen alle vragen aan en constateren vervolgens ‘Als ik het zo hoor, dan zijn dit de belangrijkste vragen’, waarbij een aantal andere vragen onbeantwoord blijven. Dat patroon wordt in de tweede termijn nog eens herhaald. Veel hangt hierbij af van de retorische kwaliteiten van de betreffende minister. In de schriftelijke beantwoording worden soms alle registers opengetrokken om vragen te omzeilen en er zijn ambtenaren die alle subtiliteiten van dit informatiespel feilloos beheersen. Welke informatie wordt verstrekt wordt vooral bepaald door de betreffende bewindspersoon en de cultuur van het departement. Ook andere Kamerleden klagen over verhullende informatievoorziening.

*‘In beginsel krijgt de Kamer alleen die informatie die de minister ook kwijt wil. Veel informatie is gesteld in algemene bewoordingen en is te weinig concreet en te weinig specifiek. Indien je doorvraagt dan krijg je weer niet de informatie die*

*je zoekt. Indien je vervolgens als Kamerlid rappelleert en nogmaals verwijst naar de betreffende vraag heb je kans dat je iets meer informatie krijgt; echter weer niet datgene waar je om vraagt. Telkens krijg je iets meer, maar niet wat je wilt weten. Je stelt bijvoorbeeld een aantal vragen waarvan vraag 6 scherp en helder is en niet misverstaan kan worden. En het antwoord van de regering verwijst naar de vragen 4 tot en met 6 en wordt gegeven in algemene bewoordingen. (Irrgang, SP)*

Vasthoudendheid is dan ook een van de belangrijkste eigenschappen van Kamerleden voor het krijgen van adequate antwoorden. *‘Soms wil je als Kamerlid iets weten wat je gewoon niet krijgt. Zo heb ik ook gevraagd om inzicht in de ontwikkelingen in de aan- en verkoop van grond en de grondposities van het Rijk. De minister geeft dan aan dat dat allemaal moeilijk is en dat die gegevens niet voorhanden zijn. De enige oplossing is blijven vragen, blijven volhouden, het telkens weer aan de orde stellen in AO’s. Uiteindelijk krijg je dan echt antwoord op je vragen.’* (Vermeij, PvdA). Volgens Van de Camp (CDA) geeft een goed Kamerlid ook altijd een vervolg op een Kamervraag. Dat kan door het stellen van vervolgvragen, dat kan door in een Procedurevergadering te vragen om een brief van de minister, of door op basis van het antwoord een Algemeen Overleg voor te stellen. Een antwoord in de kast leggen is volgens hem het slechtste wat je kunt doen.

In het algemeen lijken leden van coalitiefracties meer tevreden te zijn over de antwoorden op Kamervragen dan de leden van oppositiefracties. Volgens Mastwijk worden ‘straighte vragen’ ook redelijk straight beantwoord’ en hij verklaart dit vooral uit de rolopvatting en belangen van de verschillende Kamerleden.

*‘Er bestaat een gemeenschappelijk belang van leden van coalitiepartijen en van de betrokken ministers om goede vragen te stellen en goede antwoorden te krijgen. Oppositiepartijen hebben er belang bij om de minister in de problemen te brengen, terwijl dat voor coalitiepartijen niet geldt. Het probleem is niet zozeer gelegen in het feit dat onjuiste informatie wordt verstrekt; wat departementen opschrijven klopt vaak wel. Het probleem schuilt er veeleer in dat een aantal relevante zaken níét opgeschreven worden. Want weglaten is ook informatie verstrekken. Maar kom daar maar eens achter.’* (Mastwijk, CDA)

Sommige Kamerleden wijzen ook op het probleem van de late beantwoording van Kamervragen. Het gebeurt regelmatig dat Kamerleden pas op de dag voor behandeling of op dezelfde dag een brief krijgen van de minister: *‘Zojuist kreeg ik de antwoorden binnen van mijn vragen over een 380KV-leiding door Nederland. Het is nu 13.00, om 16.30 uur hebben we een Algemeen Overleg (AO) en moet ik hier iets over zeggen.’* (Vermeij, PvdA) Dat is volgens haar problematisch omdat je dan als Kamerlid maar een hele korte voorbereidingstijd hebt. Verdagen van het debat is vaak lastig omdat dat weer geregeld en overeengekomen moet worden met andere fracties.



## Vraagarticulatie

Het vragenrecht is een van de meest fundamentele rechten van het parlement en het invoeren van een drempel is volgens de meeste Kamerleden niet aan de orde. Juist het gemak waarmee vragen gesteld kunnen worden, levert een bijdrage aan de controlerende rol van de Kamer.

*‘Soms krijg je een kribbige reactie van het departement, maar het komt ook vaak voor dat er wel degelijk iets aan de hand is. Met zogenaamd ‘domme vragen’ kun je wel degelijk ver komen. Daarom moet het aantal vragen vooral niet gelimiteerd worden; het is niet erg als de helft van de vragen naïef of onduidelijk is, ook dergelijke vragen zijn goed voor het zelfreinigend vermogen van het systeem.’ (Van der Ham, D66)*

Hoewel een formele inperking van het vragenrecht onwenselijk wordt geacht, kan het politiek opportuun zijn om enige zelfbeperking aan de dag te leggen bij het gebruik van het vragenrecht.

*‘Ik ben geen voorstander van het formeel inperken van het vragenrecht; als liberaal vind ik dat mensen het recht hebben om ook domme vragen te mogen stellen. Je ziet beginnende Kamerleden wel eens 15 of 20 vragen op een minister afvuren. Die zullen nooit allemaal beantwoord worden en het instrument verliest daarmee haar kracht. Je kunt je beter beperken tot 3 of 4 punten en daar dan ook in volgende mondelinge of schriftelijke rondes op doorgaan.’ (Hofstra, VVD)*

Overigens kunnen Kamervragen verschillende doelen dienen. Soms zijn ze een effectief middel in de politieke strijd.

*‘Kamervragen worden om allerlei redenen gesteld. Het doel kan zijn om informatie te verkrijgen. Een ander doel is het aandacht vestigen op een bepaald thema, zodat het ook op de beleidsagenda komt. Maar een doel kan ook gelegen zijn in het vertragen van de besluitvorming. Een mooi voorbeeld hiervan is de gang van zaken rond de voorgenomen privatisering van Schiphol. Door telkens opnieuw lastige vragen te stellen, was het mogelijk om de plannen te temporiseren en uiteindelijk te frustreren. Van uitstel kwam afstel.’ (Duivesteijn, PvdA)*

Kamerleden zouden volgens sommige betrokkenen meer energie moeten steken in het formuleren van ‘de juiste vragen’.

*‘Het grootste probleem in de informatierelatie tussen Parlement en regering is het onvermogen van veel Kamerleden om een goede selectie te kunnen maken en de juiste vragen te stellen. Er is namelijk heel veel informatie beschikbaar en de kunst is dan ook om prioriteiten te stellen vervolgens daaruit goede vragen te destilleren.’ (Bekker, SG Vernieuwing Rijksdienst)*

## Kosten Kamervragen

Enkele jaren geleden verrichtte de Raad voor het openbaar bestuur een onderzoek naar het fenomeen Kamervragen.<sup>25</sup> Aanleiding voor dit onderzoek vormde het feit dat steeds meer geklaagd werd dat Kamerleden zich lieten leiden tot incidenten en zich met hun vragen richtten op detailkwesties, welke buiten het gezagsbereik en de verantwoordelijkheid van de betreffende minister vielen. De Raad onderzocht in welke mate Kamerleden vragen stellen die niet tot de bevoegdheden en verantwoordelijkheden – *span of control* – van de aangesproken bewindslieden behoren. Het aantal ‘oneigenlijke Kamervragen’, dat niet direct betrekking heeft op het terrein waar de minister verantwoordelijkheid voor draagt, schommelt volgens de Rob tussen de 15 en 20 %. Zij acht dit aantal niet buitensporig groot, mede in aanmerking nemend dat in ongeveer tweederde van deze gevallen wel verwezen wordt naar algemeen geldende wettelijke kaders: *‘Hoe verhoudt dit geval zich tot bestaande wet- en regelgeving en in hoeverre is aanscherping van deze regelgeving volgens de minister wenselijk?’* In zekere zin zijn dergelijke vragen te beschouwen als een toets van wetgeving en beleid in de uitvoeringspraktijk, aldus de Rob. De genoemde ‘oneigenlijke Kamervragen’ leiden slechts in uitzonderingsgevallen tot concrete actie vanuit de kant van de minister. Vaak volstaat de minister vaak met een nadere toelichting van het vigerende beleid. In sommige gevallen hebben ‘regionale bemoeienissen’ overigens wel degelijk effect.<sup>26</sup>

1976	1984	1992	2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009
580	1207	716	1469	2121	2045	1772	2671	3002	3029

Figuur 1.2: Aantal schriftelijke Kamervragen

Voormalig Kamerlid Eerdmans (LPF) stelde een lijstje op van de volgens hem meest nutteloze vragen uit 2004. Het betrof onder andere vragen aan de minister van Justitie over een tenenlikker in Rotterdam, vragen aan de minister van Verkeer en Waterstaat over zebrapaden in de gemeente Eemsmond en vragen aan de minister van Economische Zaken over de postcodeproblematiek in Moerdijk. Desgevraagd stelde minister Remkes van BZK in 2004 dat de gemiddelde kosten voor de beantwoording van schriftelijke Kamervragen ongeveer 1.750 euro per Kamervraag bedragen. Op basis van het feit dat in 2004 in totaal 2121 schriftelijke vragen werden gesteld is het sommetje snel gemaakt: de totale kosten voor de beantwoording van schriftelijke Kamervragen beliepen in 2004 een bedrag in de orde van grootte van bijna vier miljoen euro.

## Reflectie

De teleurstelling over de gebrekkige beantwoording van Kamervragen is geen nieuw fenomeen. Reeds in de jaren '70 verzocht het Kamerlid Jurgens (PPR) de minister-president te bevorderen dat bewindslieden Kamerleden die inlichtingen vragen, niet meer ‘met een kluitje in het riet te sturen’.<sup>27</sup> Ook in die tijd werd reeds geklaagd dat Kamervragen regelmatig slecht doordacht zijn, of dat zij er louter op gericht zijn de

media te halen. De voormalig Griffier van de Tweede Kamer De Beaufort relateert de kritiek op het (overmatig) gebruik van het vragenrecht.

*‘Over het feit dat Kamerleden tegenwoordig aanzienlijk meer schriftelijke vragen stellen dan vroeger, kan ik mij niet opwinden. Het is een recht dat je de Kamerleden niet moet afnemen. Het is een middel om politieke ideeën uit te dragen, dat heel weinig geld kost. Daar staat tegenover dat het ook helemaal niet dramatisch is als een minister antwoordt dat hij op een bepaalde vraag geen antwoord kan geven.’<sup>28</sup>*

Een scherpere vraagarticulatie zou de informatiepositie van de Kamer wellicht kunnen versterken. Kamerleden hebben slechts in beperkte mate professionele ondersteuning en het is voor een aantal Kamerleden in de praktijk lastig om precies de goede vragen te stellen. Het zou denkbaar zijn dat hierbij enige ondersteuning wordt geboden, bijvoorbeeld door het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven, niet alleen via de figuur van het aanreiken van mogelijke vragen bij begrotingsbehandelingen, zoals nu reeds het geval is, maar voorts door de introductie van een fase van aanscherping of verrijking van de conceptvragen. Vanzelfsprekend blijven Kamerleden uiteindelijk zelf verantwoordelijk voor de definitieve selectie en formulering van hun vragen.

De kosten van Kamervragen verdienen nog een enkele opmerking. In hoeverre dienen de genoemde kosten als problematisch beschouwd te worden? Vier miljoen euro is een aanzienlijk bedrag, waarvoor tal van andere mogelijke publieke toepassingen denkbaar zijn.<sup>29</sup> Maar op de collectieve uitgaven ten bedrage van 300 miljard euro is het toch een bedrag van een betrekkelijk beperkte omvang. Zelfs indien het gezamenlijk nut van al deze Kamervragen – in termen van vergroting van de effectiviteit van het overheidsbeleid – uiterst minimaal is, zijn de kosten snel terugverdiend. Een hele lichte aanscherping van de koers van ‘het schip van staat’, al is het met een factor 0.0001, is reeds ruim voldoende om buitengewoon zuinig te zijn met het instrument Kamervragen. De stelling is goed verdedigbaar dat Kamervragen de samenleving weliswaar 1.750 euro per vraag kosten, maar in termen van bruto maatschappelijk product een veelvoud daarvan opleveren. De stelling is ook goed verdedigbaar dat de regelmatig *gebrekkige beantwoording* van Kamervragen de samenleving een tien- of zelfs honderdvoudig kostenpost oplevert, bijvoorbeeld vanwege kosten van het negeren van waarschuwingssignalen uit de uitvoeringspraktijk of de kosten van voortzetten van tekortschietend beleid.

In dit kader is nog een andere cijfermatige exercitie interessant. Er wordt geklaagd dat het aantal vragen de pan uitrijst. Waar enkele decennia geleden 500 tot 1.000 Kamervragen nog voldoende waren om de informatiehonger van de Kamerleden te stillen, daar worden tegenwoordig ongeveer 3.000 schriftelijke vragen ingediend. Er wordt gesproken over een inflatie aan Kamervragen en een instrument dat door veelvuldig gebruik aan scherpte verliest. In zekere zin is dit inderdaad het geval. De afgelopen jaren heb ik deze processen van nabij kunnen volgen en met enige regelmaat vragen langs zien komen, waarvan de aard, strekking, relevantie en/of bewoording inderdaad ook bij tweede lezing tot gevoelens van verbazing of irritatie bleven leiden.

Hiernaast past echter ook een ander verhaal. De Nederlandse Tweede Kamer telt 150 Kamerleden. De Kamer vergadert ongeveer 36 weken per jaar. Indien ieder Kamerlid iedere week één schriftelijke vraag zou stellen, dan zou het totaal aantal schriftelijke vragen ongeveer 5.400 bedragen. De recesperioden worden overigens ook voor een belangrijk deel benut voor het bestuderen van dossiers of het praten met mensen uit het veld of in de wijken. Ook deze activiteiten kunnen aanleiding geven voor het stellen van kritische en scherpe vragen, en soms tot voor de regering bruikbare signalen. Vanuit dit perspectief is het aantal van 3.000 Kamervragen een betrekkelijk middelmatige prestatie van het parlement als geheel. Het moet toch in beginsel mogelijk zijn dat ieder Kamerlid iedere week één interessante en in potentie ‘bruikbare vraag’ stelt. Soms worden gevoelens van maatschappelijk onbehagen verwoord en wordt tegelijkertijd de vinger op de zere plek in de uitvoeringspraktijk gelegd. Van Kemenade ziet Kamervragen een soort ombudsfunctie vervullen, *‘waardoor de verbinding wordt gelegd tussen concrete problemen van individuele burgers, scholen of instellingen, en het overheidsbeleid (...)’*.<sup>30</sup> In dergelijke gevallen leveren Kamervragen een effectieve bijdrage aan het controleren van de regering.

## Resumé

Er zijn mensen die het strategisch vraag- en antwoordspel tussen kabinet en Kamer als normaal onderdeel van het politieke bedrijf beschouwen. Het kabinet moet immers per definitie selecteren en vormen van kleuring zijn daarbij onvermijdelijk. Anderen constateren dat er sprake is van een aanzienlijke informatie- asymmetrie tussen regering en parlement en delen de ervaring dat Kamerleden periodiek, ook bij heldere en gerichte vragen, een multi-interpretabel antwoord van de minister ontvangen. De uitwisseling van informatie tussen regering en parlement bij het formuleren en beantwoorden van mondelinge of schriftelijke vragen is regelmatig weinig productief. Het is te vaak een schimmig spel met ‘niet ter zake doende vragen’ en ‘nietszeggende antwoorden’. De meest bondige samenvatting van de informatierelatie tussen Tweede Kamer en regering voor wat betreft het vragenrecht zou dan ook kunnen luiden:

*Het stellen van de juiste vragen is een kunst;  
het krijgen van de juiste antwoorden een genade.*

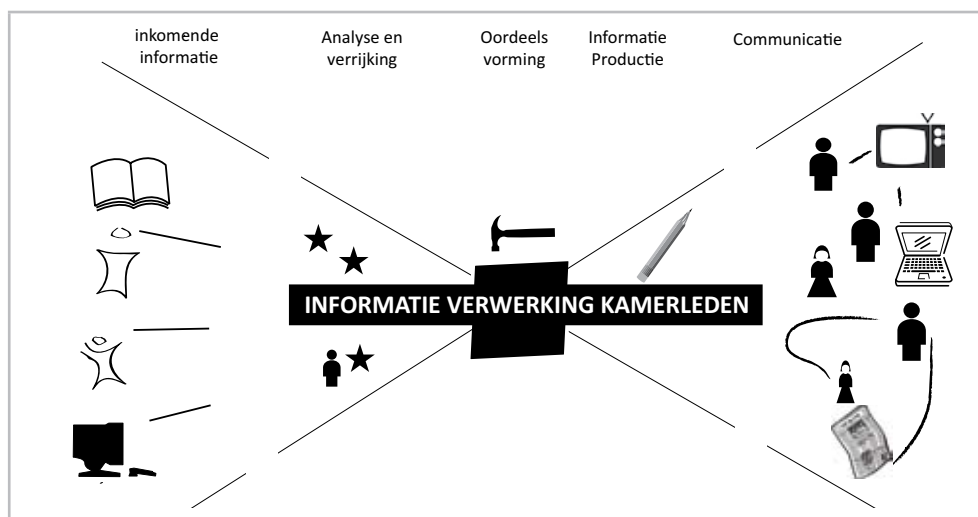
### 1.3.2 Informatieverwerking door Kamerleden

In deze paragraaf wordt het proces van informatieverwerking door Kamerleden kort geschetst, besproken en ingekleurd via een aantal ervaringen van met name Kamerleden. Hoe ziet een informatieproces eruit voor Kamerleden? Op welke wijze ontvangen en registreren ze informatie? Hoe verloopt het informatieselectieproces door een Kamerlid, op welke wijze vindt oordeelsvorming plaats en wat is de aard van de informatie die wordt geproduceerd en uitgedragen? Deze vragen vormen een rode draad in de onderhavige behandeling van het informatieverwerkingsproces. Daarbij dient aangetekend te worden dat deze processen sterk per Kamerlid verschillen.<sup>31</sup> Er zijn Kamerleden die proberen om alle relevante stukken door te werken, terwijl andere Kamerleden zweren bij gesprekken en nota's bij voorkeur ongelezen laten.

*'Als nieuw Kamerlid stap je in een rijdende trein met informatie. Elk dossier heeft een voorgeschiedenis dat bestaat uit tientallen of honderden documenten. Eerdere Kamerdebatten zijn neergeslagen in de Handelingen, brieven van het kabinet, nota's, beleidsplannen, begrotingsstukken. Je moet het informatiesysteem leren kennen en hoofd- en bijzaken leren onderscheiden. Op dag 1 stap je er in en op dag 2 wordt je geacht er een mening over te hebben.'* (Eijsink, PvdA)

Het informatieverwerkingsproces wordt wel herkend door Kamerleden, maar het is niet iets waarop men uitgebreid reflecteert.

*'In de dynamiek en hectiek van alledag is er nauwelijks tijd om stil te staan bij de manier waarop je als Kamerlid met informatie omgaat. Het is natuurlijk wel een fundamentele vraag: Hoe kan je met die grote hoeveelheid beschikbare informatie je Kamerlidmaatschap goed vervullen? De politieke waan van de dag is in hoge mate bepalend voor de afweging welke informatie je benut.'* (Van Hijum, CDA)



Figuur 1.3: Informatieverwerkingsproces Kamerleden

Hoewel schema's in algemene zin reeds een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid bevatten, geldt dit wel in bijzondere mate voor de representatie in figuur 1.3. Het is in de politieke praktijk niet ongebruikelijk dat de beschreven fasen in wisselende volgorde gestalte krijgen of dat sommige fasen in het geheel niet doorlopen worden. Tegelijkertijd zijn de verschillende beschreven aspecten goed herkenbaar in het dagelijks Kamerwerk, zeker rond belangrijke dossiers.

### 1. Bronnen van informatie

Kamerleden ontvangen hun informatie uit talloze bronnen. Onderstaande bronnen worden door Kamerleden veel genoemd, in wisselende volgorde van belangrijkheid.

- Departement
- Maatschappelijke organisaties
- Kamerlid zelf, ervaringen, geheugen, eigen netwerk, werkgroep in partij
- Media

Bij de uitzending van informatie kan storing optreden, of versterking van het signaal vanwege het parallel zenden van dezelfde informatie door verschillende bronnen. Verzonden informatie moet concurreren met andere informatiebronnen.

*'Voor je informatie ben je voor een deel afhankelijk van tips van politieke vrienden. Een netwerk van contacten is erg belangrijk om te weten wat er speelt. Vaak heb ik 's avonds nog telefoongesprekken met wethouders of bestuurders, of schuif je aan bij bestuurlijke diners. Op zo'n manier spreek je soms wel 20 mensen op een avond en word je goed bijgepraat over zorgen en ontwikkelingen. Dat zijn zeker niet alleen maar leden van mijn eigen partij. Daarnaast vaar je op je politieke intuïtie: gaandeweg ontwikkel je een gevoel voor wat interessant en belangrijk is en wat niet klopt of onduidelijk is.'* (Vermeij, PvdA)

### 2. Informatie selectie en verrijking

Kamerleden moeten noodzakelijkerwijs informatie selecteren. Een gemiddeld Kamerlid ontvangt dagelijks een dermate grote hoeveelheid materiaal dat een volledige en adequate verwerking door dit Kamerlid fysiek vrijwel onmogelijk is. De persoonlijk medewerker of beleidsmedewerker vervult een belangrijke rol in de voorselectie van informatie. Deze selectie lijkt een vooral diffuus en intuïtief proces, waarbij Kamerleden en hun medewerkers op basis van ervaring en de aard van het bronmateriaal keuzes maken met betrekking tot de betrouwbaarheid en relevantie.

Regeringspartijen zullen eerder genegen zijn de informatie van departementen als richtinggevend te beschouwen, terwijl oppositiepartijen zich eerder zullen oriënteren op de inbreng van maatschappelijke organisaties met wie ze een zekere politieke verwantschap voelen. Overigens gaat het in deze fase niet louter om een selectieproces, waarbij een convergentie plaats vindt ten aanzien van de belangrijkste problemen, argumenten en handelingsopties. Op onderdelen zullen Kamerleden actief op zoek gaan naar nieuwe informatie of verrijkingsmogelijkheden, via brononderzoek of gesprekken met partijgenoten of persoonlijke netwerken.

### **3. Oordeelsvorming**

De finale oordeelsvorming is een cruciale fase en tegelijkertijd misschien wel één van de meest mystieke aspecten van een besluitvormingsproces. Niet zelden vindt oordeelsvorming feitelijk al in een eerder stadium plaats. Politici zijn erin getraind om snel een situatie te kunnen doorgronden en om op basis van ruwe informatie tot een mening over een onderwerp te komen. Deze mening is vaak – maar zeker niet altijd – gefundeerd op de specifieke politiek-ideologische achtergrond van een Kamerlid. Noties als solidariteit, verantwoordelijkheid of vrijheid worden aldus snel vertaald naar een specifiek dossier. De historie van ingenomen fractiestandpunten speelt hierbij ook een belangrijke rol. Vervolgens wordt de relevante informatie en argumentatie daar ‘bij gezocht’. Rond complexe dossiers vindt in de meeste fracties een intensief proces van fact finding, meningsvorming en afweging plaats, uitmondend in de standpuntbepaling van fractiespecialist en fractie.

### **4. Informatieproductie**

Op basis van de politieke oordeelsvorming die heeft plaatsgevonden, wordt vervolgens nieuwe informatie geproduceerd. Dit geldt in het bijzonder voor diegenen die als dossierhouder of fractiewoordvoerder opereren. Deze nieuwe informatie krijgt gestalte in de vorm van een bijdrage aan het Kamerdebat, de formulering van schriftelijke of mondelinge vragen, een motie of amendement. Fractiespecialisten geven tevens een stemadvies aan de andere leden van de fractie, hetgeen doorgaans wordt gehonoreerd. Deze ‘fractie-interne informatieproductie’ is nadrukkelijk verweven met de formele politieke behandeling van het onderwerp in kwestie in de Kamer als geheel, via Commissievergadering en plenaire besluitvorming. Het gehele informatieproces condenseert zich in een formeel gezaghebbende beslissing over wetgeving of beleid.

### **5. Communicatie**

Voor de achterban zijn de voorgaande stappen relatief onzichtbaar. De laatste stap in dit traject van ‘*information processing*’ is dan ook het communiceren van het ingenomen standpunt naar de kiezer. Via tv, krant en eigen emailkanalen wordt de problematiek, de gemaakte keuzes en de boodschap zoveel mogelijk in compacte bewoordingen samengevat. De nieuwe wet of maatregel wordt uitgelegd en gelegitimeerd naar burgers en maatschappelijke partijen. In deze stap wordt de informatie oogst uit voorgaande fasen gecomprimeerd in begrijpelijke en – indien mogelijk – aantrekkelijke brokken. Wetgeving en beleid krijgt een eigen informationeel vervolg in de communicatie in vakbladen en binnen departementen. Deze laatste fase heeft zodanig andersoortige systeemspecifieke kenmerken dat zij buiten het bestek van deze studie is gelaten.

## Feiten en cijfers

Kamerleden worden geacht een massieve hoeveelheid informatie te verwerken. Een gemiddeld kamerlid krijgt iedere week ongeveer:

- 700 pagina's officiële tekst van de regering
- 100 brieven van andere instanties, organisaties en burgers
- 500 emails
- 40 kranten
- 20 tijdschriften
- 15 rapporten
- diverse agenda's en verslagen van fractievergaderingen, AO's (algemeen overleggen), procedurevergaderingen, etc.<sup>32</sup>

Iedere week vinden in de Kamer ruim 20 Kamercommissievergaderingen plaats en 120 andere vergaderingen, met name in fractieverband. Daarnaast zijn er nog de werkbezoeken, afspraken met organisaties, partijbijeenkomsten en andere activiteiten. Een complicerende factor hierbij is het feit dat de Kamer niet werkt met een vaststaande agenda. Pas op vrijdag wordt de agenda voor de daarop volgende week door de voorzitter definitief vastgesteld en zelfs daarna kunnen nog allerlei wijzigingen plaatsvinden, waarbij sommige overleggen worden doorgeschoven en andere vergaderingen onverwacht worden ingepland. Regelmatig worden enkele stukken pas de dag voor de vergadering aan de Kamer toegezonden. Er is geen organisatie in Nederland met een dergelijke dynamische agenda. Er is geen organisatie die een dergelijk beroep doet op de informatieverwerkingscapaciteit van haar leden.

## Selectiepatronen

Een belangrijke opgave voor een Kamerlid is om door de bomen het bos te blijven zien. Er bestaan allerlei mechanismen die gericht zijn op specialisatie en focus op details. Deze ontnemen gemakkelijk het zicht op het geheel. De informatiebehoefte varieert ook naar gelang de politieke stroming waar men deel van uitmaakt.

*'Een liberaal is meer geneigd om te sturen op hoofdlijnen en heeft uit dien hoofde minder behoefte aan gedetailleerder informatie. Een Kamerlid dat gelooft in de maakbaarheid van de samenleving heeft meer behoefte hebben aan gedetailleerde informatie.'* (Blok, VVD)

Kamerleden zijn selectief in termen van de bronnen waarvan zij kennis wensen te nemen en vertonen een gericht zoekgedrag. Zo zoekt GroenLinks eerder naar voorbeelden waaruit blijkt dat de multiculturele samenleving succesvol is, terwijl de PVV zoekt naar voorbeelden die het tegendeel bewijzen. Andeweg constateert dat er niet zoiets als 'neutrale informatie bestaat.

*'Om de problematiek van 'informatie en politiek' goed te kunnen bestuderen, zal je het begrip moeten deconstrueren. Als Kamerlid ben je gedwongen om telkens keuzes te maken welke informatie je tot je neemt. Het is fysiek onmogelijk om alle beschikbare informatie in je op te nemen. Het gebeurt dan ook zelden dat*



*Kamerleden blanco een beleidsdossier bestuderen en naar objectieve informatie zoeken. In de ideaaltypische wereld van 'deliberative democracy' wordt gepleit voor een open overleg op basis van argumenten, waarbij er de bereidheid bestaat om je te laten overtuigen door de tegenstander in het debat. Dat is echter niet hoe het in de politieke praktijk pleegt te werken. Zeker in openbare en plenaire debatten is een dergelijke houding dodelijk. De kranten en journaals zouden het direct uitvergrooten indien een Kamerlid in een belangrijk debat zou aangeven: 'goh, daar heeft u wel een punt.' Politici hebben over het algemeen een grote behoefte aan feiten die hun mening ondersteunen.' (Andeweg, UL)*

Er zijn Kamerleden die inmiddels vaste patronen hebben ontwikkeld in het omgaan met informatie. In sommige gevallen biedt ICT nieuwe mogelijkheden voor het doorgronden van documenten.

*'Op een gegeven momenten leer je ook waar je op moet letten bij brieven van de minister of bij voortgangsrapportages. Je krijgt dergelijke stukken in PDF-formaat en laat het dan scannen op het woord 'spanningen', hetgeen een eufemisme is voor budgetoverschrijdingen. Zo zoek je nog op enkele termen en op een gegeven moment is het document roodgekleurd en dan weet je dat er iets aan de hand is. (Hermans, LPF)*

Bij grotere onderwerpen is er vaak sprake van een langere voorbereidingstijd, met een visienotitie en verschillende werkbezoeken. Maar het komt ook regelmatig voor dat er opeens een AO wordt geagendeerd over bijvoorbeeld de aanpak van files.

*'Dan zit je in het weekend te searchen op internet om snel informatie te vergaren over bijvoorbeeld incidentmanagement en kantelende vrachtauto's, ten behoeve van je eigen dossiervorming. In dergelijke situaties is het nauwelijks mogelijk om externen te raadplegen. Je kunt niet alles even goed voorbereiden; daarvoor zou je 3 levens nodig hebben.' (Van Hijum, CDA)*

Kamerleden moeten een politieke antenne hebben, een neus voor wat politiek relevant is. Dijkssma wijst op het belang van intuïtie en een zeker 'fingerspitzengefühl'.

*'Bij dossiers met een lange voorgeschiedenis kom je vaak snel tot oordeelsvorming. Maar bij de kwestie van de Zuiderzeelijn, waarbij de nieuwe treinverbinding wordt afgeblazen en er een nieuw pakket aan maatregelen moet worden ontwikkeld, heb je meer tijd nodig. Dan praat je met collega's en anderen en regelmatig combineer je dat zelf in een creatief proces tot nieuwe ideeën. Intuïtie speelt dus een belangrijke rol. Als ik geen goed gevoel heb bij een besluit, als ik twijfel, dan doe ik het dus ook niet. Wél wil ik de rationele redenering ook rond krijgen, je intuïtie moet ook in een rationeel argumentatieproces stand houden.' (Dijkssma, PvdA)*

Zelfstandige aandacht verdient het belang van persoonlijk contact en mondelinge communicatie. Politici zien graag mensen met een gezicht, die hen bij voorkeur met overtuigingskracht in korte tijd kunnen uitleggen wat de belangrijkste uitkomsten

zijn, wat de politieke relevantie is van deze inzichten en op welke wijze dit materiaal gebruikt kan worden in het politiek debat. Voor de doorwerking van inzichten in beleid lijkt mondelinge communicatie bijna een *conditio sine qua non* te zijn.

*“Members of Congress and their staff operate in a largely oral culture in which people are more important than documents.” (Whiteman, 1995:158).<sup>33</sup>*

Bij het proces van informatieverwerking gaat het ook om de vraag welke signalen een Kamerlid oppakt en welke telefoontjes je als Kamerlid aanneemt. Volgens Rosenthal haalt een effectief Kamerlid zijn informatie uit alle hoeken en gaten en is de factor tijd en in het bijzonder ‘last minute informatie’ hierbij van grote betekenis.

*‘Prominente frontbenchers in de Kamer moeten het vaak hebben van ‘last minute informatie’ die ze op het allerlaatste moment weten binnen te hengelen. Bij een belangrijke kwestie belt een Kamerlid voorafgaand aan een debat even met een paar mensen uit zijn netwerk.’ (Rosenthal, VVD)<sup>34</sup>*

## Resumé

- Parlementariërs worstelen met het proces van informatieverwerking en moeten telkens opnieuw keuzes maken of zij informatie wel of niet tot zich nemen.
- Het proces van informatieverwerking is in hoge mate persoonlijk bepaald. Selectie, toeval en *fingerspitzengefühl* vormen karakteristieke noties in het proces van vergaring, verwerking en oordeelsvorming.
- Belangrijke informatiebronnen zijn de departementen, media, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en het eigen netwerk van Kamerleden.
- Bij gepolitiseerde dossiers is er sprake van vormen van strategisch zoekgedrag naar informatie welke het eigen standpunt onderbouwt; bij minder gepolitiseerde dossiers is er vaak sprake van een meer open houding van Kamerleden.
- Een goede timing van informatie is van belang om door te dringen in het proces van oordeelsvorming van Kamerleden; ‘verse informatie, of ‘last minute informatie’ heeft een relatief grote betekenis.

### 1.3.3 De informatiepositie van bewindslieden

Zoals Kamerleden voor hun informatievoorziening voor een belangrijk deel afhankelijk zijn van de minister, zo zijn bewindslieden op hun beurt voor een belangrijk deel afhankelijk van de informatievoorziening vanuit hun eigen ambtelijke organisatie. Ministers worstelen zelf ook in meerdere of mindere mate met de vraag welke informatie zij nodig hebben om tot een goede politieke oordeelsvorming te kunnen komen. Sommigen zien bestuurders zelfs als eenzame ploeters in een moeras van informatie, *'drowning in information, but starving for knowledge'*. De eerste maanden zijn vaak beslissend voor de manier waarop een minister geïnformeerd wordt:

*'Een organisatie moet wennen aan een minister. Er staat niets op papier over informatievoorziening en ik geloof ook niet zo in de toegevoegde waarde ervan. In de eerste maanden wordt bepaald hoe een minister zijn informatie krijgt. Ik ben voorstander van volstrekte openheid tussen ambtenaren en minister en ik hoor relevante informatie liever gisteren dan vandaag. Van groot belang is daarbij dat de boodschapper van eventueel slecht nieuws zich ook veilig weet. In het begin komt het regelmatig voor dat je zegt: 'dit had ik niet hoeven zien', of 'dit had ik eerder willen weten'. Daarmee zet je een standaard over hoe je geïnformeerd wil worden door de werkvloer. Soms wil ik de kennis uit de haarvaten van de organisatie ook aan tafel hebben, in de persoon van een beleidsambtenaar die het betreffende onderwerp behandelt. Een probleem is dat ambtenaren soms terugschrikken om zich aan tafel met minister en directeuren voluit uit te spreken. Een minister moet ook aangeven dat hij kritiek wil hebben vanuit het apparaat; daar heeft hij zelf belang bij. In de praktijk wordt het meeste gestuurd in het mondeling overleg. Daar worden accenten gelegd over gevoeligheden en daar kan ik ook als minister doorvragen op bepaalde aspecten.'*  
(Remkes, minister van BZK)

Het belang van ervaring wordt door Remkes benadrukt. In de loop der jaren leer je als minister onderwerpen herkennen; je weet welke dossiers risico's bevatten en welke onderwerpen relatief glad verlopen. Een bewindspersoon krijgt een grote hoeveelheid mappen mee. Op basis van ervaring en intuïtie selecteert hij er een aantal, waar hij beter naar wil kijken. Die gaan mee naar het weekend om over na te denken. Soms constateert een bewindspersoon dat hij meer informatie nodig heeft om tot een afgewogen oordeel te kunnen komen. Gevoelige onderwerpen krijgen per definitie meer aandacht. *'Ambtenaren hebben de neiging om projecten relatief optimistisch in te schatten in termen van benodigde tijd en geld onder het op zichzelf respectabele motto dat de politiek het wil. Ook voelt men zich verantwoordelijk en heeft men de neiging om de ontstane problemen eerst zelf op te lossen.'* (Remkes, minister BZK) Bewindslieden krijgen vanuit hun departement veel informatie om kennis van te nemen; de beruchte twee loodgietersassen die mee het weekend in gaan. Ze vinden daarin doorgaans de relevante informatie die nodig is om hun politieke verantwoordelijkheid te kunnen dragen. Sommige ministers staan bekend als ware dossiervreters die het liefst alles

lezen wat er op een departement geproduceerd wordt. Een bekend voorbeeld daarvan is voormalig minister Pronk. De andere kant van het spectrum wordt gevormd door ministers die alle rapporten en dossiers gecomprimeerd willen hebben in twee A4-tjes en die weinig behoefte voelen om zich te verdiepen in achtergrondstukken en details. Een voorbeeld hiervan is voormalig minister van Onderwijs Hermans (Frequin, 2006:96). Tussen beide extremen bevinden zich allerlei tussenposities. Bewindslieden kunnen hooguit 5 % van de informatie die op hun departement rondgaat ook daadwerkelijk lezen; meer is fysiek vrijwel onmogelijk (Van Thijn 2002).

Volgens voormalig SG Postma wordt binnen departementen weinig bewust nagedacht over informatievoorziening. Er is nauwelijks aandacht voor de vraag wat de rol van informatie is en wat passende procedures voor een adequate informatievoorziening zijn. Er ontstaat alleen ophef over informatiegebreken indien er sprake is van incidenten. Na zijn aantreden vindt er doorgaans geen goed gesprek plaats tussen bewindspersoon en ambtenaren over de wijze waarop hij geïnformeerd wil worden.

*'Informatievoorziening is misschien wel het meest belangrijke aspect in een representatieve democratie, maar in de praktijk is het een restpost. Deze gebrekkige aandacht leidt ertoe dat er buitengewoon slordig wordt omgegaan met het vragen naar informatie en het verstrekken van informatie. Dit geldt op alle niveaus, bij de Kamer, de minister, het departement en de uitvoeringsorganisaties. Als burgemeester van Leiden was ik ook korpsbeheerder van de regio Hollands Midden. Voor het overleg met het ministerie van BZK moesten we heel veel informatie aanleveren, waar we maanden mee bezig waren. Op mijn vraag wat er nu met deze informatie gebeurde, kwam echter geen bevredigend antwoord. Er wordt maar wat gevraagd, men kijkt niet systematisch wat men echt wil weten, maar door heel veel vragen te stellen voelt men zich gedekt.'* (Postma, vm. SG Financiën)

De informatie die aan bewindspersonen ter beschikking wordt gesteld, krijgt vorm in haar gang door de verschillende lagen binnen het departement. Hoewel niet in alle gevallen alle fasen doorlopen worden, wordt een beleidsstuk uitgewerkt op het niveau van een beleidsmedewerker en komt het achtereenvolgens op de tafels van het afdelingshoofd, de directeur, de DG en de SG. Het vergt enige politieke en bestuurlijke ervaring om te voorzien welke afwegingen in het informatieselectieproces zijn gemaakt.

*'Je leert gaandeweg als bestuurder ook tussen de regels door te lezen. Sommige zinnen zijn zodanig wollig geformuleerd dat je direct aanvoelt: dit druipt van de compromissen. Je ruikt dat het worsten zijn, waar elke betrokken ambtenaar zijn geur aan wilde verbinden. In dergelijke gevallen ga je als minister doorvragen: Hoe zit dat nou precies? (...) Binnen een ambtelijke organisatie speelt zeker de neiging om als er problemen zijn, deze eerste zelf op te lossen en daarmee niet te snel naar de minister te stappen. Zo ben ik op mijn tijd bij OCW geïnformeerd door een medewerkster over de zgn. Londo affaire. De budgetbekostiging vloog uit de rails en er bleken heel veel zaken niet in orde. Het bleef echter binnen de*

*directie, ook de DG en SG waren niet op de hoogte. Omdat de directeur en de projectleider op vakantie waren, ben ik bij toeval 'gered' en kreeg ik de relevante informatie. (Netelenbos, minister van V&W)*

Soms wordt een minister door ambtenaren tegen zichzelf in bescherming genomen. Zij schatten dan in dat het beter is om de bewindspersoon bepaalde informatie niet te verstrekken, zodat hij later oprecht kan verklaren dat hij niet over de genoemde informatie beschikte. 'Vermeerdering van kennis is vermeerdering van smart.'<sup>35</sup> Er bestaat een breed gevoel dat dergelijk gedrag niet door de beugel kan en dit lijkt dan ook slechts bij uitzondering plaats te vinden. Selectie van informatie is noodzakelijk en onontkoombaar. Filtering van informatie vindt niet alleen plaats op basis van rationele overwegingen, maar politieke overwegingen spelen daarin ook nadrukkelijk een rol. Dat selectie van informatie mede plaats vindt op basis van de politieke prioriteiten van een bewindspersoon is even logisch als onvermijdelijk. De vraag is echter wel op welk moment een dergelijke gerechtvaardigde selectie overgaat in het bewust buiten beeld houden van informatie die een ongewenst zijlicht werpt op de problematiek.

*'Een belangrijk filter op een departement is de politieke wenselijkheid van de informatie: "Waar kan de minister in politieke zin iets mee?" Selectie van informatie vindt ook plaats bij de bespreking van een concept van een onderzoeksrapport. Dan wordt er vanuit de ambtelijke top geconstateerd: 'Deze conclusie X is onvoldoende onderbouwd en dient derhalve geschrapt te worden in de definitieve versie.'* (Zoon, voormalig directeur fractiebureau CDA)

Ambtenaren moeten in hun informatievoorziening naar de minister steeds opnieuw keuzes en selecties maken, teneinde hun bewindspersoon niet te overvoeren met informatie. De secretaris-generaal vervult in dit proces van informatieselectie een bijzondere rol. Hij dient de minister van essentiële informatie te voorzien, opdat de minister adequaat verantwoording kan afleggen.<sup>36</sup> Het bureau SG is de poortwachter van de stukken die aan de bewindslieden ter beschikking worden gesteld. In sommige gevallen worden keuzes van een secretaris-generaal om stukken niet door te geleiden achteraf betwist, zoals het geval was bij het tegenhouden van een kritische ambtelijke notitie aangaande de volkenrechtelijke legitimatie van de oorlog in Irak. De toenmalig SG verwees dit stuk direct door naar het archief.<sup>37</sup> Er bestaan geen vaste regels die bepalen welke informatie wel en niet aan bewindspersonen ter beschikking worden gesteld. Eind jaren '90 stelde de Commissie Holtslag hierover: 'Het is in zekere zin de kunst om met zo weinig mogelijk informatie een zo scherp mogelijk beeld van de actuele situatie te krijgen.' Voor ambtenaren in het algemeen en voor de secretaris-generaal in het bijzonder is het een continu balanceren tussen twee onwenselijke posities. Aan de ene kant moet voorkomen worden dat bewindspersonen worden overladen met informatie, waardoor het zicht op essentialia ontnomen wordt. Aan de andere kant dient ervoor gewaakt te worden dat cruciale beleidsrelevante informatie de minister bewust of onbewust onthouden wordt. Veel ambtenaren en politici realiseren zich dat 'the devil is in the detail'. Alles bij elkaar genomen maakt dit het proces van informatieselectie buitengewoon lastig en met terugwerkende kracht

vrijwel altijd ook betwistbaar. In het onderzoek van Van Thijn en Cardoso Ribeiro noemen de ondervraagde ambtenaren uiteenlopende redenen om hun minister (nog) niet te informeren.

Volgens ondervraagde ambtenaren legitieme redenen om hun minister (nog) niet te informeren	
1	onderwerp te futiel (de minister niet onnodig willen lastigvallen)
2	onderwerp niet relevant
3	onderwerp niet politiek gevoelig
4	onderwerp te complex
5	onderwerp niet spoedeisend
6	onderwerp nog niet rijp (nadere adviezen nodig)
7	ambtelijke onderhandelingen nog niet afgerond
8	onderwerp nog niet 'panklaar' (nog veel dilemma's en twistpunten)
9	signalen eerst nader onderzoeken
10	gerezen problemen eerst zelf oplossen
11	komt tijd, komt raad
12	geen slapende honden wakker maken (geen onnodige paniek)
13	gedoe-beperking
14	niet nu: minister is al overbelast
15	boter aan de galg (minister heeft hiervoor geen belangstelling)
16	operationele situatie heeft voorrang
17	primaat van de uitvoering
18	onwelkome boodschap
19	slecht nieuws schaadt de organisatie
20	collegialiteit (geen 'maten naaien')
21	sectorale loyaliteit (concurrentiepositie)
22	'need-to-know' principe
23	informatie te vertrouwelijk voor derden
24	ondeskundige afhandeling voorkomen
25	strijdigheid met belang van de staat
26	vertrouwelijke bedrijfsinformatie
27	bescherming persoonlijke levenssfeer
28	ambt- of beroepsgeheim
29	zaken onder de rechter
30	'minister is on his way out'.

*Figuur 1.4: Volgens ondervraagde ambtenaren legitieme redenen om hun minister (nog) niet te informeren.<sup>38</sup>*

Uiteindelijk blijkt het bij veel ambtenaren een kwestie van 'Fingerspitzengefühl'. Een goede ambtenaar heeft veel ervaring binnen de overheid, kent het ambtelijk en politiek discours aangaande zijn dossiers, onderkent mogelijke problemen en valkuilen en is in staat zijn bewindspersoon adequaat te informeren. Overigens is een deel van de informatieproblemen tussen ambtenaren en bewindslieden ook eenvoudigweg te verklaren uit verschillen in taal, opleiding en achtergrond. Bestuurders en ambtenaren opereren regelmatig vanuit heel verschillende referentiekaders.

*‘Een goede informatievoorziening is afhankelijk van de kwaliteit van de zender en van de ontvanger. Rijkswaterstaat is van oudsher een sterk technisch georiënteerde dienst en de verstrekte informatie is dan ook vooral technisch van aard. Er wordt veel minder informatie verstrekt over andere aspecten, zoals risico’s, beleidsaspecten of verbindingen met andere terreinen. RWS bouwt bruggen en wegen en het moet vooral mooi zijn. Bij een ingenieur gaat het vooral om kwaliteit, tijd is al minder belangrijk en geld is geen belangrijk issue. In de politiek is het precies andersom, daar gaat het altijd om geld, tijd is iets minder belangrijk en kwaliteit, ach dat mag ook wel een tandje minder. Ik heb dat ook in gesprekken meegemaakt, een minister en een DG die volstrekt langs elkaar heen praten, in een volledig andere taal.’ (Pans, vm. SG V&W)*

Bewindslieden worstelen ook oprecht met de vraag welke informatie zij moeten delen met het parlement en in het publiek debat. Voormalig minister van Justitie Sorgdrager schreef een bundel opstellen over haar ervaringen. Hieronder gaat ze in op de gebeurtenissen die volgden op een incident met een ontsnapte TBS-er. Ze geeft naar buiten toe eerlijk aan hoe een en ander is gelopen en welke fouten zijn gemaakt. Het leidde tot een kop in het Algemeen Dagblad: *‘Minister geeft ambtenaren de schuld’*.

*‘Het is ook nooit goed: geef je volledige openheid van zaken, geef je aan waar fouten zijn gemaakt, zonder erom heen te draaien, en dan ‘geef je ambtenaren de schuld’. Ja, wat dan? Verhullende teksten? Daar hou ik niet van. Het beschrijven van gebeurtenissen en aangeven wat verkeerd is gegaan, is iets anders dan ‘iemand de schuld geven.’ Een minister hoort achter zijn ambtenaren te staan, ook als ze fouten hebben gemaakt (tenzij deze niet door de ambtelijke beugel kunnen, maar dan moet hij ook maatregelen nemen), maar de fouten moeten wel gemeld worden als de Kamer om informatie vraagt. (...) Had ik de brief moeten besluiten met: ‘En ik ben daarvoor als minister verantwoordelijk’? Ik dacht dat dat wel algemeen bekend was.’ (Sorgdrager, voormalig minister Justitie)<sup>39</sup>*

**Resumé**

- Ministers worstelen in meerdere of mindere mate met de vraag welke informatie zij nodig hebben om tot een goede politieke oordeelsvorming te kunnen komen.
- De informatiebehoeften van bewindslieden lopen sterk uiteen, sommigen zweren bij twee A4-tjes, terwijl anderen 'alles willen lezen.'
- Zoals Kamerleden voor hun informatievoorziening voor een belangrijk deel afhankelijk zijn van de minister, zo zijn bewindslieden op hun beurt voor een belangrijk deel afhankelijk van de informatievoorziening vanuit hun eigen ambtelijke organisatie.
- Ambtelijke selectie van informatie voor de minister is onontkoombaar. Over het algemeen genomen lijken deze selectieprocessen adequaat te verlopen; Nederland heeft een deskundig en loyaal ambtelijk apparaat.
- Tegelijkertijd lijkt er sprake te zijn van een patroon van gebrekkige informatievoorziening van ambtenaren aan de minister (zie ook hoofdstuk 4, vijftwintig jaar parlementair onderzoek).
- Onderzoek onder ambtenaren wijst uit dat er dertig redenen zijn om de minister (nog) niet te informeren. Deze motieven lijken deels legitiem, deels kwestieus.



### 1.3.4 Informatie uit de samenleving

Dit onderzoek richt zich met name op het informatieverkeer tussen regering en parlement. Daarmee kan gemakkelijk de indruk gewekt worden dat de Kamer voor haar informatie volledig afhankelijk is van de informatie die zij ontvangt van bewindspersonen. Dit zou echter een ernstige misvatting zijn. Een belangrijke informatiebron voor Kamerleden zijn de media. Via kranten, radio, tv en internet stellen veel Kamerleden zich op de hoogte van actuele ontwikkelingen. Andere belangrijke bronnen van informatie zijn gesprekken met burgers, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en wetenschappers. Deze behoren ten dele tot het individuele netwerk van Kamerleden, maar worden soms ook gehoord door Kamercommissies. Sommige volksvertegenwoordigers willen graag weten wat er speelt in de uitvoeringspraktijk en gebruiken deze gesprekken en inzichten ook bij hun politieke oordeelsvorming.

*‘Ik ben vooral geïnteresseerd in informatie van de werkvloer. Hoe werken de dingen echt in de praktijk? Dat betekent veel op straat zijn en soms letterlijk van deur tot deur te gaan en te horen wat mensen bezig houdt. Ik bel mensen, lees kranten en ga naar de bron. Ik houd niet van tweedehands informatie uit rapporten, ik wil mensen van vlees en bloed zien die me vertellen hoe het in elkaar zit. Bij een wetsvoorstel over de regulering van prostitutie moet je de mensen uit de praktijk hun verhaal laten vertellen. Ik ben ook zelf op pad geweest, heb meegelopen en ga in opvanghuizen praten met die vrouwen. Soms nodig ik ze uit op hoorzittingen, want het gaat ook om informatie delen en andere Kamerleden overtuigen. (Van Velzen, SP)*

*‘Je moet gebruik maken van de kennis die in de regio aanwezig is. Voor een debat over problemen met infrastructuur ga ik bijvoorbeeld naar Duiven en laat me daar rondrijden en informeren door een paar partijgenoten die daar politiek actief zijn. Dan hoor je dat van de 34 grote storingen op en rond het spoor er 24 daarvan veroorzaakt worden door problemen met de infrastructuur. De aanrijdtijd van een monteur of technicus bedraagt soms 2 uur. Dat is bruikbare munitie voor het debat met de minister; dat haal je niet uit de stukken van het departement.’ (Mastwijk, CDA)*

De buitenwereld spreekt echter niet met één stem. Vaak is er sprake van een kakafonie van geluiden en invalshoeken, waar volksvertegenwoordigers vervolgens een lijn uit moeten zien te destilleren.

*‘Kamerleden krijgen informatie van tal van burgers en organisaties en deze informatie is veel diverser én gekleurder dan de informatie die ze ontvangt van de regering. Al deze kleuren tezamen zorgen weer voor een ‘wit licht’, voor een min of meer objectief beeld over de betreffende kwestie. Het samenspel van subjectieve informatie leidt uiteindelijk tot een redelijk objectief beeld.’ (Samsom, PvdA)*

De informatie wordt niet alleen via brieven en gesprekken uitgewisseld. Op basis van de mogelijkheden op het gebied van ICT worden Kamerleden tegenwoordig ook realtime geïnformeerd tijdens een politiek debat. Een Kamerlid: *'Het gaat continu door, 'blackberryen' tijdens een AO, we worden bestookt door belangbehartigers en hoogleraren.'* Ook medewerkers van Kamerleden maken intensief gebruik van nieuwe media.

*'Bruikbare informatie bieden mijn vele mail- en twitterabonnementen. Ik heb 20 emailniewsbrieven van bv. NRC, Business News Radio, Binnenlands Bestuur, of een twitterabonnement van Teletekst. Ik krijg google alerts op de namen van fractieleden. Via mijn PDA kijk ik soms elk kwartier op nu.nl, ik lig bij wijze van spreken 24 uur per dag aan het nieuwsinfuus. Lopend naar de lunch nog even twee artikelen scannen.'* (Sneller, fractiesecretaris D66)

Oppositiepartijen richten zich vaak meer op informatie vanuit de samenleving, alleen al vanwege het feit dat het voor hen lastiger is om informatie te verkrijgen uit regeringskringen of uit departementen. Een dergelijke oriëntatie op de civil society kan overigens nuttig zijn voor een partij.

*'Het CDA moest zich gedurende de 'paarse kabinetten' voor haar informatievoorziening meer op de maatschappij richten. Uiteindelijk is dat heilzaam geweest voor de partij. Vaak is ook relevante informatie buiten de departementen te halen. Gebrekkige informatie over visstanden vanuit LNV kan gecompenseerd worden door informatie in te winnen bij deskundige biologen. Er ontstaat een probleem indien er geen concurrerende informatie voorhanden is vanuit de civil society, zoals bijvoorbeeld bij de opvolging van de JSF het geval is.'* (Zoon, voormalig directeur fractiebureau CDA)

De Commissie Dijsselbloem constateerde al dat er belangrijke verschillen zijn tussen enerzijds de meningen van individuele burgers en mensen op de werkvloer en anderzijds vertegenwoordigers van koepelorganisaties. Dit onderscheid wordt in de interviews onderschreven. Volgens Kamerleden is het essentieel om je oren goed te luister te leggen buiten de Haagse kringen. Voor het goed vervullen van zijn volksvertegenwoordigende rol, moet een Kamerlid zicht krijgen op de problemen en agenda van de straat. Dat betekent niet alleen overleggen met koepels, maar ook de werkvloer bezoeken, zoals een dag meelopen met conducteurs op de Flevolijn. Controleren is juist ook het onderzoeken hoe beleid in de praktijk uitpakt. Details uit de praktijk kunnen belangrijke signalen vormen over de effectiviteit en uitvoerbaarheid van beleid. Veel van de contacten tussen Kamerleden en de 'mensen in het land' vinden plaats via werkbezoeken, spreekbeurten of persoonlijke gesprekken.

*'Het dominante selectiemechanisme wordt gevormd door de buitenwereld. Andere organisaties hebben vaak in een eerder stadium contact met ambtenaren en kennen de in's en out's van een dossier. Door veel te praten met verschillende mensen buiten Den Haag krijg je een gevoel wat echt relevant is.'* (Dijkzma, PvdA)

Het is de vraag of de Tweede Kamer als volksvertegenwoordiging een gestructureerde dialoog met burgers zou moeten organiseren. Sommigen zien dit als een logische stap in het kader van het betrekken van burgers bij beleid- en planvorming en het streven naar burgerparticipatie.<sup>40</sup> Zo werd bijvoorbeeld in Heerenveen een dialoog met burgers over toekomstscenario's voor de stad geregisseerd door de Gemeenteraad. Tot dusver nemen departementen het voortouw in het organiseren van dergelijke dialoogprocessen met de samenleving.

*'Het is primair aan de regering om rond specifieke projecten als de A6-A9 een dialoog met burgers en stakeholders te entameren. Zij moeten besturen en dus ook een dergelijke dialoog regisseren. Kamerleden hebben ook veelvuldig contact met burgers, via telefoon, brieven en email. Bewoners weten heel goed op het allerlaatste moment nog bij Kamerleden aan de bel te trekken. Een uitzondering geldt misschien voor lange termijn thema's en departementsoverschrijdende vraagstukken. Daarbij is een actievere rol van de Kamer denkbaar. Een voorbeeld daarvan is de dialoog over de gevolgen van vergrijzing, zoals die door de Themacommissie Ouderenbeleid is georganiseerd. (Van Hijum, CDA)*

Er wordt door betrokkenen verschillend gedacht over de mate van invloed die maatschappelijke organisaties zouden moeten hebben op het politiek debat. Veel moties komen van buiten en zijn vrijwel letterlijk overgenomen van maatschappelijke organisaties. Een Kamerlid functioneert dan als een soort doorgeefluik van maatschappelijke preferenties. Sommigen beschouwen dit als een gemakzuchtige opvatting van het Kamerlidmaatschap en wijzen op gevaren van het overnemen van maatschappelijke wensen:

*'Nog steeds zie je vergaande vormen van cliëntelisme. Een Kamercommissie die naar Tilburg gaat en die in haar wens de regio te plezieren een nieuw kanaal van 40 miljoen toezegt. Later blijkt het probleem op andere, goedkopere manieren te kunnen worden opgelost. Maar ja, het is nu eenmaal toegezegd. Toen de minister het hoorde was ze woest. Kamerleden 'on the move', dat kost geld; de rationaliteit verdwijnt al snel naar de achtergrond. (Hermans, LPF)*

Anderen wijzen op de kwaliteiten van een responsieve Kamer die haar oor goed te luister legt bij betrokkenen in de samenleving. Van Schendelen beschouwt het per saldo als positief dat Kamerleden regelmatig fungeren als doorgeefluik van maatschappelijke wensen. Op deze wijze heeft iedere Nederlander in beginsel een zelfde kans op toegang tot politieke besluitvorming. De factor geld speelt hierbij in Nederland slechts een bescheiden rol, in tegenstelling tot de situatie in Amerika, waarbij invloed in veel gevallen gekocht kan worden. In Nederland blijken relatief armlastige NGO's op basis van de kracht van hun argumenten regelmatig aanzienlijke invloed te kunnen uitoefenen. Vanuit een dergelijk perspectief is herwaardering voor het fenomeen lobby ook op z'n plaats:

*'Lobbyconcurrentie is een noodzakelijke voorwaarde voor het weerstand bieden aan de ambtelijke informatiedominantie.' (Van Schendelen, EUR)*

De meeste politici hechten aan hun eigenstandige verantwoordelijkheid van volksvertegenwoordigers om een politieke afweging te maken. Goed luisteren is waardevol, maar uiteindelijk is het aan Kamerleden zelf om de balans op te maken en tot politieke oordeelsvorming te komen. Hofstra wijst op de factor tijd om te komen tot een afgewogen oordeel:

*‘De laatste jaren ben ik erg alert op het fenomeen dat degene die je het laatst spreekt voor een debat, het meest blijft hangen. Sommige belangenorganisaties weten dat ook en proberen vlak voor dat moment nog een afspraak te maken. Tegenwoordig houd ik dat af; de laatste dagen voor een debat wil ik sommige mensen bewust niet spreken.’ (Hofstra, VVD)*

### Resumé

- Kamerleden ontvangen veel relevante informatie van burgers en maatschappelijke organisaties. Contacten tussen Kamerleden en de ‘mensen in het land’ vinden plaats via werkbezoeken, spreekbeurten of persoonlijke gesprekken.
- Details uit de praktijk kunnen belangrijke signalen vormen over de effectiviteit en uitvoerbaarheid van beleid.
- Bij lange termijn thema’s en departementoverschrijdende vraagstukken zou de Kamer vaker het initiatief kunnen nemen tot een gestructureerde dialoog met de bevolking, zoals die enkele jaren geleden door de Themacommissie Ouderenbeleid georganiseerd is.

### 1.3.5 Wetenschap en parlement

#### Inleiding en recente geschiedenis

Wetenschap en politiek zijn verschillende domeinen met verschillende doelstellingen en kenmerken. Wetenschappers richten zich op waarheidsvinding, terwijl het werk van politici bestaat uit 'het gezaghebbend toedelen van waarden' (Easton). Politici opereren in een complex krachtenveld, waarbij tal van maatschappelijke en politieke actoren invloed willen uitoefenen op de besluitvorming. Snel schakelen is daarbij van groot belang. In vergelijking daarmee kent de wetenschap een heel ander ritme. Onderzoeksprogramma's strekken zich vaak uit over meerdere jaren en wetenschappers richten zich niet zozeer op het nemen van besluiten, maar onderzoeken een domein teneinde zicht te krijgen op oorzaak-gevolgrelaties, patronen en belangrijke mechanismen.

De verbinding tussen politiek en wetenschap is tot dusver fragmentarisch. In het kader van parlementair onderzoek functioneert de Tweede Kamer regelmatig als opdrachtgever voor universiteiten of hoogleraren om een bepaalde deelstudie uit te voeren. Ook worden regelmatig wetenschappers uitgenodigd voor hoorzittingen en rondetafelgesprekken die commissies entameren om zich te (laten) informeren. Daarnaast beschikken individuele Kamerleden soms over een netwerk van wetenschappers die zij ad hoc en op maat kunnen consulteren bij de voorbereiding van een bepaald debat. Indien er sprake is van een heldere vraagarticulatie, zoals bijvoorbeeld het geval is bij parlementair onderzoek, verloopt de relatie tussen wetenschap en parlement zonder al te veel problemen. Het wordt echter veel ingewikkelder indien zich een incident voordoet als bijvoorbeeld recentelijk de Q-koorts en de vraag ontstaat naar een snelle duiding vanuit de wetenschap ten behoeve van de politieke besluitvorming of controle. Over de wisselwerking tussen wetenschap en politiek bestaat inmiddels enige literatuur, ook al concentreert die zich met name op de relatie tussen wetenschap en beleid(sdepartementen). Hieronder wordt in vogelvlucht de recente geschiedenis en stand van zaken van de verbinding tussen het parlement en de wetenschap in Nederland geschetst.

1. Een individueel Kamerlid heeft behoefte aan wetenschappelijke kennis. Vaak voorziet hij of zij daar zelf in door een telefoontje met een partijgenoot of bevriende hoogleraar.
2. Een individuele wetenschapper heeft de ambitie dat de resultaten van zijn/haar onderzoek doorklinken in de politieke besluitvorming en neemt daartoe contact op met Kamerleden.
3. Een Kamercommissie bereidt een AO voor. Bij een complexe kwestie kunnen wetenschappers voor een hoorzitting of rondetafelgesprek worden uitgenodigd om inzicht te geven in 'the state of the art' en de zekerheden en onzekerheden op dit terrein.

4. Er is een incident en de Kamer besluit tot een spoeddebat. In een dergelijke context kan wetenschappelijke kennis over de 'state of the art' zinvol zijn. Er zijn nu de informatiedossiers van DIV, maar daarin wordt in wisselende mate voorzien in wetenschappelijke achtergrondkennis.
5. De minister stuurt een brief of voorstel aan de Kamer. Hij verwijst daarbij naar een wetenschappelijk rapport dat zijn beleidslijn onderbouwt. In een dergelijke situatie verricht het BOR incidenteel een verificatie op verzoek van de betreffende Kamercommissie.
6. Binnen de Tweede Kamer leeft de behoefte om een vraagstuk of kwestie voor te leggen aan een van de planbureaus. Met de motie Koopmans (2009) heeft de Tweede Kamer directe toegang tot de inzet van de planbureaus.
7. Er vindt een parlementaire enquête of ander parlementair onderzoek plaats. De Tweede Kamer zet deelopdrachten voor wetenschappelijk onderzoek gericht uit bij een aantal hoogleraren, onderzoeks- en kennisinstellingen. Ook worden vaak wetenschappers gevraagd om te fungeren als klankbord van een tijdelijke onderzoekscommissie.
8. De meeste politieke partijen hebben een wetenschappelijk bureau dat op eigen initiatief of op aanvraag voorziet in studies rond een specifiek thema. Deze studies worden in wisselende mate ingebracht in het parlementair debat.
9. De Tweede Kamer heeft nu in wisselende mate toegang tot de in opdracht van departementen vervaardigde onderzoeken van universiteiten en andere onderzoeks- en kennisinstellingen. Het is aan de minister om te bepalen of dergelijke onderzoeken aan de Tweede Kamer ter beschikking worden gesteld.
10. Met enige regelmaat sturen universiteiten, adviesraden of kennisinstellingen hun wetenschappelijke rapporten op eigen initiatief ter kennisname aan Kamerleden en/of Kamercommissies.
11. Het Presidium heeft enkele jaren gebruikt gemaakt van een 'speciaal adviseur onderzoek' die de Tweede Kamer op maat adviseerde bij complexe onderzoeks-kwesties.
12. Enkele jaren geleden is de Raad voor Economisch Adviseurs (REA) ingesteld. De REA bestond uit een groep vooraanstaande wetenschappers op financieel-economisch terrein die de Tweede Kamer gevraagd en ongevraagd advies kon geven. Deze werkwijze is geëvalueerd en op basis hiervan heeft de Tweede Kamer besloten de REA per 1 januari 2008 niet meer te verlengen.
13. Het Rathenau Instituut is opgericht om bij te dragen aan het maatschappelijk debat en de politieke oordeelsvorming over vraagstukken op het snijvlak van wetenschap, technologie en maatschappij. De rol van Rathenau is tot dusver vooral verkennend en concentreert zich vooral op nieuwe technologie.
14. Van 1999 tot 2008 heeft NWO in samenwerking met de Vaste Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) van de Tweede Kamer de Eureka-debatten (tot 2007 onder de naam Soeplezing) georganiseerd. Deze debat-

reeks in perscentrum Nieuwspoort was primair bedoeld voor leden en beleidsmedewerkers van de Tweede Kamer, maar ook mediavertegenwoordigers waren welkom. De Eureka-debatten boden politici de gelegenheid vragen te stellen aan en te discussiëren met vooraanstaande wetenschappers over mogelijke wetenschappelijke oplossingen voor politieke en maatschappelijke problemen. De debatten werden echter door Kamerleden beperkt bezocht.

15. In het najaar van 2009 heeft de Tweede Kamer besloten te gaan werken met een eigen toekomst- en onderzoeksagenda, waarbij zij op eigen initiatief jaarlijks enkele onderzoeken verricht. Zo werd in 2009-2010 in opdracht van de Kamer onderzoek gedaan naar jeugdzorg. Daarbij worden 'op maat' wetenschappers ingezet voor ondersteuning in de vorm van hoorzittingen of het uitbesteden van (delen van) onderzoek.

### **Politici zoeken bevestigende informatie?**

Bij wetenschappelijk onderzoek is er doorgaans sprake van een open, min of meer waarde vrije zoektocht naar informatie die meer licht kan werpen op een bepaalde thematiek. In een politieke omgeving is een dergelijke houding een uitzondering; politici plegen eerder op zoek te gaan naar informatie die hun eigen gelijk bevestigt en versterkt, dan naar informatie die de eigen aannames en vooronderstellingen in twijfel trekt. De regels van het politieke spel bevorderen een dergelijke omgang met informatie. Politici worden geacht heldere antwoorden en compacte statements te geven en een consistente opstelling wordt over het algemeen gewaardeerd. Een politicus die wikt, weegt en openlijk vragen stelt, zonder daarbij al een oplossing te presenteren, is over het algemeen niet populair. *'Congress is not a natural habitat for policy analysis.'* (Schick)

Volksvertegenwoordigers moeten met 'whealen en dealen' een compromis ontwikkelen dat op een politieke meerderheid kan rekenen. De uitkomst van dit proces komt niet noodzakelijkerwijs overeen met hetgeen wetenschappers en beleidsanalisten als optimaal beleid definiëren. Informatie wordt door politici in belangrijke mate gezocht en gewaardeerd voor zover zij eerder ingenomen politiek normatieve standpunten onderbouwt. Politici hebben een voorkeur voor bevestigende informatie en citeren met name die bronnen en experts welke materiaal leveren dat gebruikt kan worden ter adstructie van hun stellingnamen. Informatie speelt slechts een beperkte rol in het ontwikkelen van een politieke visie; volksvertegenwoordigers zoeken niet ongericht naar objectieve informatie. Politici redeneren vaker vanuit algemene waarden als vrijheid, solidariteit of duurzaamheid, en gaan vervolgens op zoek naar die informatie die deze algemene politieke lijn kan schragen met feiten of argumenten. Deze voorkeur voor bevestigende informatie is in belangrijke mate bepalend voor de wijze van informatievergaring en informatieselectie door politici en politieke partijen.

In het politiek debat worden vooral argumenten en meningen gewisseld; feiten spelen een veel minder grote rol, aldus ook de voormalig directeur van the Congressional Office for Technology Assessment (Gibbons, 1988).<sup>41</sup> Het zijn niet persé de best geïnfor-

meerde politici die een debat winnen; andere kwaliteiten als retoriek en overtuigingskracht wegen vaak zwaarder. Leden van het Congres “(...) *are unlikely to invite objective analysis that may not support their perceptions of what is needed in the district or the state to get them re-elected*” (Jones, 1976, in deze lijn ook Kingdon, 1981).

Tegelijkertijd benaderen politici dossiers die ideologisch minder beladen zijn en nieuwe politieke vraagstukken en met een relatief open vizier. In een onderzoek naar besluitvorming in de Commissies van het Congres concludeert Whiteman (1985) dat beide posities in de praktijk voorkomen: bij politieke spanningen of conflicten wordt informatie vooral strategisch ingezet en gebruikt, terwijl in minder gepolariseerde situaties er sprake is van een meer open zoektocht naar de beschikbare informatie en kennis.<sup>42</sup>

### Wetenschap als scheidsrechter?

Politieke conflicten over complexe problemen worden doorgaans niet opgelost met de inbreng van wetenschappelijke kennis. Volgens Sarewitz is het een misvatting om te denken dat dergelijke problemen op een wetenschappelijke, rationele en waarde vrije manier aangepakt kunnen worden: *‘Subjectivity and objectivity, it turns out, are not separate and immiscible realms, but opposite sides of the same coin. For every value, there is often a legitimate supporting set of scientific results.’* Rond een thema als klimaatverandering is een enorme hoeveelheid data voorhanden, afkomstig uit uiteenlopende wetenschappelijke disciplines. Er bestaan geen vaste procedures om al deze gegevens samen te vatten in een uniform en ‘objectief’ beeld. Op basis van verschillende geaccepteerde wetenschappelijke methoden komen wetenschappers tot verschillende samenvattingen en perspectieven op de problematiek. *“More research” is often prescribed as the antidote, but new results quite often reveal previously unknown complexities, increasing the sense of uncertainty and highlighting the differences between competing perspectives.’* (Sarewitz)

Een probleem met de wetenschappelijke methode is dat zij tot dusver slechts in beperkte mate in staat is om harde kennis te ontwikkelen over complexe maatschappelijke vraagstukken. *“Wetenschappelijke conclusies winnen aan hardheid indien de factor ruimte en tijd zoveel mogelijk wordt begrensd. De hardheid van de resultaten is derhalve vaak omgekeerd evenredig aan de generaliseerbaarheid. Harde bewijslast ontbreekt vaak, feitenonderzoek kost namelijk veel tijd en geld, en meestal is de materie eenvoudigweg te complex om aan het eind van het onderzoek harde uitspraken te doen.”*(Boekestijn)<sup>43</sup> De natuurwetenschappelijke methode heeft al grote moeite met het voorspellen van het weer en dit geldt a fortiori voor het adequaat generaliseren en voorspellen van sociaal gedrag. De reflexiviteit van menselijk handelen, waarbij burgers inspelen op beleidsveranderingen, maakt het voorspellen en beheersen van maatschappelijke patronen vrijwel onmogelijk. (In ’t Veld)<sup>44</sup>

*‘Sommige mensen denken dat wetenschap de waarheid in pacht heeft. Dat is niet het geval. De politiek heeft haar eigen weg om tot maatschappelijke besluitvorming te komen. De wetenschap wordt met name gezocht indien de*



*samenleving in verlegenheid is en de politiek niet goed weet hoe te handelen. Maar wetenschap is geen scheidsrechter, dat kan zij niet zijn. 'Hume schreef al: 'De rede is de slaaf van de passie.' Politiek is een weg met bochten en dat is ook nodig om de achterban mee te nemen en tot werkzame oplossingen te kunnen komen. Een orgaan als het IPCC snijdt alle bochten af, incorporeert opposanten, of sluit ze uit. De politiek moet op haar manier kunnen 'whealen en dealen' met de grote vraagstukken van de samenleving. Zij kan zich daarbij laten inspireren door de wetenschap, maar kan nooit de rechte weg van de rede naar 'de waarheid' volgen.' (Staman)<sup>45</sup>*

De verschillende rollen van wetenschap in beleidsvorming zijn door o.a. Hoppe en Hisschemöller beschreven. Daarbij vestigen ze in het bijzonder de aandacht op zogenaamde 'wicked problems', waarbij noch over de relevante feiten, noch over de in het geding zijnde waarden, overeenstemming bestaat.

<div>consensus over consensus over kennis</div> <div>consensus over waarden</div>		
	nee	ja
nee	ongestructureerd probleem wetenschap als probleemaanreiker	matig gestructureerd probleem wetenschap als pleitbezorger
ja	slecht gestructureerd probleem wetenschap als bemiddelaar	gestructureerd probleem wetenschap als probleemoplosser

Figuur 1.5: Rol van wetenschap in beleid (Groenewegen e.a. 1998) <sup>46</sup>

Bij overzichtelijke vraagstukken waarbij er consensus bestaat over de relevante waarden en feiten kan wetenschap direct bijdragen aan probleemoplossing. Bij complexe en ongestructureerde problemen als de klimaatproblematiek of het integratievraagstuk ligt de rol van de wetenschap vooral in het problematiseren van opvattingen en het participeren in het maatschappelijk discours.

### Persoonlijk contact en timing

Wetenschappers zijn genegen te denken dat hun 'werk af' is indien een onderzoeksrapport is geschreven of een artikel is gepubliceerd. Vanuit de maatstaven voor wetenschappelijke waardering (aantal publicaties in toptijdschriften, etc.) moge dit het geval zijn, maar voor doorwerking van de resultaten in de politieke besluitvorming is dit onvoldoende. Politici zien graag mensen met een gezicht, die hen bij voorkeur met overtuigingskracht in korte tijd kunnen uitleggen wat de belangrijkste uitkomsten zijn, wat de politieke relevantie is van deze inzichten en op welke wijze dit materiaal gebruikt kan worden in het politiek debat. Voor de doorwerking van wetenschappelijke inzichten in beleid lijkt mondelinge communicatie bijna een *conditio sine qua non* te zijn.

De informatiestroom tussen wetenschap en politiek is zeker niet de belangrijkste informatiestroom voor Kamerleden. Plechtstatige analyses van deskundigen dringen volgens Rosenthal slechts in zeer beperkte mate door tot de politieke besluitvorming. Het streven naar ‘evidenced based policy’ is vanuit rationeel perspectief verklaarbaar, maar strookt niet met de politieke praktijk. Vaak zie je in het politiek debat de inbreng terugkeren die een politicus de laatste week heeft gehoord. ‘Wie het laatst lacht, lacht het best.’ Een effectief Kamerlid haalt zijn informatie uit alle hoeken en gaten. Prominente frontbenchers in de Kamer moeten het vaak hebben van last minute informatie die ze op het allerlaatste moment weten binnen te hengelen. Bij een belangrijke kwestie belt een Kamerlid voorafgaand aan een debat even met een paar mensen uit zijn netwerk. Vaak zie je die geluiden één op één terug in de bijdrage in het Kamerdebat. Er kunnen dan stapels gezaghebbende rapporten liggen van prominente adviesraden of planbureaus als WRR of SCP, maar dat schuift dan allemaal van de tafel af. Het gaat om de laatste geluiden die een Kamerlid opvangt in de week voorafgaand aan het debat. Onlangs was er een debat over de economische crisis; de week ervoor had de Kamer een aantal experts gehoord en de lijnen uit die hoorzitting waren ook de lijnen die in het debat besproken werden.

*‘Hetgeen politici in the ‘corridors of power’ met andere mensen wisselen geeft vaak een laatste zetje of draai aan een politiek besluit.’ (Rosenthal)*

### Vraagarticulatie

Het vermogen tot vraagarticulatie is in de Tweede Kamer beperkt ontwikkeld. Daarbij gaat het niet om individuele Kamerleden die regelmatig mondelinge of schriftelijke vragen stellen aan het kabinet. Het gaat hier om het vermogen van de Kamer als geheel om onderzoeks- of adviesvragen te formuleren. De Kamer heeft jarenlang gestreden om toegang te krijgen tot de adviesraden. Via het rapport Raad op Maat van de Commissie De Jong in de jaren '90 heeft de Kamer het recht afgedwongen om zelfstandig advies te vragen aan de wettelijke adviesorganen. Vervolgens heeft de Kamer van dit recht vrijwel nooit gebruik gemaakt. Eenzelfde patroon heeft zich voorgedaan bij de REA. De Kamer stelde een Raad in met hooggeleerde economen die de Kamer bij kon staan in de financieel-economische discussies met het kabinet. Vervolgens heeft de Kamer de mogelijkheden om deze Raad gerichte vragen te stellen nauwelijks benut. Het zou nader onderzoek vergen om te achterhalen waarom de Kamer zo slecht is in het articuleren van onderzoeksvragen. Is men terughoudend omdat de doorlooptijd van de adviezen zich slecht verhoudt met de dagelijkse dynamiek van het Kamerwerk? Zijn er geen politieke meerderheden te vormen over interessante onderzoeksvragen? Of zijn er nog andere redenen die hiervoor een verklaring kunnen bieden? Geconstateerd kan worden dat de Kamer als gevolg van deze gebrekkige vraagarticulatie veel potentieel interessante kennis onbenut laat.

### **Over politieke en wetenschappelijke waarheidsvinding**

De verschillen tussen processen van wetenschappelijke waarheidsvinding en politieke waarheidsvinding lijken evident. Wetenschap gaat over feiten en politiek gaat over normen, zo luidt de meest bondige opvatting over het kenmerkende onderscheid tussen beide domeinen. Toch is het een interessante vraag: Wat zijn nu precies de verschillen tussen onderzoeken van de Tweede Kamer – zoals bijvoorbeeld de Commissie Dijsselbloem naar onderwijsvernieuwingen of de Commissie Duivesteijn naar de besluitvorming over infrastructurele projecten – en onderzoeken van universitaire projectgroepen over hetzelfde thema? Beide genoemde parlementaire onderzoeken hebben deelstudies laten uitvoeren door gezaghebbende wetenschappers en een aantal van hun conclusies zijn integraal overgenomen in het eindrapport van de parlementaire onderzoekscommissie. Bij nadere beschouwing van de parlementaire geschiedenis blijkt het onderscheid tussen wetenschappelijke kennisproductie en politieke waarheidsvinding soms flinterdun te zijn.

Het rapport 'Overheid en nieuwe religieuze bewegingen' (1984) is tegelijkertijd zowel het rapport van de subcommissie Sekten van de Tweede Kamer als het proefschrift van griffier Witteveen van deze onderzoekscommissie.<sup>47</sup> Het betrof een onderzoek naar de risico's voor de geestelijke volksgezondheid van sekten als 'Scientology Church', 'Hare Krishna', 'Bhagwan' en andere bewegingen die zich in die periode in een warme belangstelling mochten verheugen. De combinatie van parlementair onderzoek en promotie-onderzoek was gesuggereerd door toenmalig Kamervoorzitter Dolman, die constateerde dat het parlementair onderzoek alleen gezaghebbend zou kunnen zijn indien het voldoende theoretische reflecties zou bevatten over de verhouding tussen kerk en staat. Tussen de parlementaire commissie, de griffier-promovendus en de betreffende promotoren – Oosting en Scheltema – werden afspraken gemaakt over de te volgen procedure en het primaat van het parlementair onderzoeksproces. De commissie moest voor de volle 100 % de werkwijze, observaties en conclusies kunnen accorderen en bij conflict tussen de politieke en wetenschappelijke waarheidsvinding zouden politieke opvattingen dienen te prevaleren. Daarnaast mocht de gekozen procedure niet leiden tot substantiële wijzigingen in de uitvoering en verslaglegging van het onderzoek, noch tot vertraging van de publicatie van het parlementair onderzoek. Met terugwerkende kracht bleek het maken van deze procedurele afspraken de meest ingewikkelde fase in dit traject. Toen deze eenmaal gemaakt waren, zijn beide onderzoekstrajecten betrekkelijk probleemloos aan elkaar geschakeld. Het proces van politieke waarheidsvinding en wetenschappelijke waarheidsvinding mondde uit in één eindrapportage.

*Figuur 1.6: Over politieke en wetenschappelijke waarheidsvinding*

### **Toegang tot opdrachtonderzoek**

Een interessante vraag is of het parlement toegang dient te hebben tot de in opdracht van departementen geproduceerde kennisproducten van universiteiten, kennisinstellingen of adviesbureaus? In 2005 bracht de KNAW over deze materie een advies aan de minister van OCW uit onder de titel 'Wetenschap op bestelling'.<sup>48</sup> Dit advies behandelt de waarborgen die kunnen worden geschapen voor de wetenschappelijke onafhankelijkheid van opdrachtonderzoek door onderzoekers in de publieke sector

in opdracht van derden. In sommige gevallen blijken er ontsporingen op te treden: de opzet van onderzoek, de gegevensverzameling en de interpretatie worden soms aangepast om een voor de opdrachtgever gunstige uitkomst te verkrijgen, en de publicatie van die uitkomst wordt soms verhinderd, vertraagd of aangepast aan de wensen van de opdrachtgever. Dit geldt zowel voor onderzoekopdrachten van overheden en belangengroepen als voor industriële opdrachtgevers.

*‘De Algemene Rijksvoorwaarden voor het verstrekken van Opdrachten tot het verrichten van Diensten stellen aan onderzoekinstellingen eisen die strijdig zijn met onafhankelijk onderzoek.’<sup>49</sup> Deze arvodi ademen door hun inhoud en door de wijze waarop ze geformuleerd zijn een geheel andere geest dan die waaraan wetenschappers gewend zijn. Ze zijn op diverse punten strijdig met de uitgangspunten van academische vrijheid en belemmeren de uitvoering van onafhankelijk opdrachtonderzoek. Ze eisen bijvoorbeeld standaard geheimhouding van resultaten, overdracht van intellectueel eigendom en auteursrecht.’(KNAW)<sup>50</sup>*

De rijksoverheid dient volgens de KNAW de volgende uitgangspunten steeds te hanteren en vast te leggen in een centraal convenant tussen departementen:

- De keuze van onderzoeksmethoden is uitsluitend afgestemd op het doel van waarheidsvinding en niet op externe doelen, zoals politieke beïnvloeding.
- Op de onderzoekresultaten heeft de opdrachtgever geen invloed.
- Selectie of weglating van onderzoekresultaten vindt niet plaats.
- Conclusies worden getrokken op basis van de resultaten.
- Wetenschappelijke onderzoekresultaten worden gepubliceerd ongeacht of ze gunstig of ongunstig zijn voor de opdrachtgever.

Het kabinet liet als reactie op dit advies weten geen aanleiding te zien deze aanbevelingen over te nemen.<sup>51</sup> Zelfregulering binnen de sector via de gedragscode van de VSNU bevat volgens het kabinet voldoende waarborgen voor onafhankelijk en transparant opdrachtonderzoek. Deze zienswijze wordt o.a. bestreden door Van Raak:

*‘Politiek is strijd om informatie. Er bestaan wel onafhankelijke gegevens, maar geen onafhankelijke analyses of onafhankelijk onderzoek. De onderzoeksvragen, de conclusies en aanbeveling en de verwoording in de samenvatting zijn per definitie normatief gekleurd. Onderzoeksbureaus richten zich dan vaak tot de wensen van de opdrachtgever. Uit het KNAW-rapport ‘Wetenschap op bestelling’ bleek dat met name ministeries de grote boosdoeners zijn als het gaat om het bewust kleuren van onderzoek. Veel departementen proberen onderzoekers te sturen en onder druk te zetten om de conclusies op een manier te formuleren die dienstbaar is aan de doelen van het departement. Er worden steeds meer en brutalere eisen gesteld door ministeries. Het KNAW heeft een code voor goed opdrachtgeverschap ontwikkeld, maar vooralsnog weigert minister Plasterk van OCW die code te ondertekenen.’ (Van Raak, SP)*

Ook aan de andere kant van het politieke spectrum wordt gepleit voor transparantie van opdracht onderzoek:

*‘Het zou goed zijn indien met publiek geld gefinancierde onderzoeksrapporten ook aan de Kamer ter beschikking worden gesteld. Het is vanuit democratisch perspectief een slechte zaak indien ambtenaren zelf kunnen beslissen of ze een rapport al dan niet openbaar maken. Laat al die rapporten maar naar de Kamer sturen. Vervolgens kan ik zelf wel een afweging maken welke rapporten ik wil lezen. Indien er dan teveel informatie op ons afkomt, biedt het ook de mogelijkheid een politieke discussie te voeren over de vraag waarom er nu zoveel onderzoeksrapporten geproduceerd worden en of dat allemaal wel nodig is.’ (Van Vliet, PVV)*

Het verstrekken van alle rapporten die in opdracht van departementen worden geproduceerd zal de hoeveelheid informatie verder doen toenemen. Tevens raakt deze thematiek aan een fundamentele kwestie, namelijk de informatieverhouding tussen regering en parlement en de interpretatie van art. 68 Grondwet (zie hoofdstuk 3).

### **Internationale vergelijking**

De vraag of parlementen toegang hebben tot de in opdracht van departementen geproduceerde kennisproducten van universiteiten, kennisinstellingen of adviesbureaus heb ik uitgezet in een beknopte internationale verkenning via de ECPRD. Grofweg was er sprake van een driedeling, in een derde van de gevallen heeft het parlement het recht dergelijke rapporten in te zien, in een derde van de gevallen hebben parlementen dat recht niet. In de resterende gevallen was het antwoord onvoldoende helder om hierover uitspraken te doen.

Landen waarin het parlement *wel* toegang heeft tot met publiek geld gefinancierde kennisproducten zijn: Bulgarije, Estland, Finland, Israël, Kroatië, Letland, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Verenigde Staten, Verenigd Koninkrijk, Zweden en Zwitserland

Landen waarin het parlement *geen* toegang heeft tot met publiek geld gefinancierde kennisproducten zijn: België, Canada, Denemarken, Duitsland, Georgië, Griekenland, Macedonië, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Rusland, Tsjechië.

Nederland bevindt zich daarmee in de groep van landen waarbij het parlement geen actieve en zelfstandige toegang heeft tot deze kennisproducten. Op aanvraag wordt onderzoek vaak wel beschikbaar gesteld, maar dan moet het parlement wel van het bestaan van een dergelijk rapport weten.

**Resumé**

- Er bestaan diverse verbindingen tussen parlement en wetenschap. Deze verbindingen lijken vooral een toevallig en fragmentarisch karakter te hebben.
- De belangrijkste verbindingen worden gelegd in individuele netwerken van Kamerleden, bij hoorzittingen van een Kamercommissie en in het geval van parlementair onderzoek.
- Het parlement heeft toegang tot de in opdracht van departementen geproduceerde kennisproducten van universiteiten, kennisinstellingen of adviesbureaus, voor zover de regering dit wenselijk acht.

### 1.3.6 Coalitie versus oppositie

Er bestaan verschillen in de informatiepositie tussen coalitiefracties en oppositiefracties. Dat is het beeld dat althans opdoemt na veel gesprekken en literatuur. De verhouding tussen coalitie en oppositie kan niet goed begrepen worden dan in de relatie met de regering die gesteund wordt door een parlementaire meerderheid, zijnde de coalitiefracties. Daarom start deze paragraaf met enkele aantekeningen over de relatie tussen regering, coalitie en oppositie.

Het beginsel van machtscheiding vormt een van de principes die aan de Nederlandse staatsinrichting ten grondslag liggen. Regering, parlement en rechterlijke macht hebben elk een betrekkelijk eigen en onafhankelijke positie in ons staatsbestel. Deze scheiding der machten is echter zeker niet absoluut. Regering en parlement zijn bijvoorbeeld beide medewetgever en hebben elkaar nodig om wetten tot stand te brengen of te wijzigen. Het begrip 'checks and balances' veronderstelt dat de verschillende centrale instituties van staat in hun onderling verband elkaar in enige mate in evenwicht houden, waarbij er geen sprake is van hiërarchische ordening, laat staan van effectieve bevelsrelaties tussen de verschillende constitutionele machten. Wel wordt – voor zover er sprake zou zijn van enige hiërarchie – het parlement vaak als hoogste macht beschouwd in ons staatkundig bestel. In een representatieve democratie vertegenwoordigt het parlement de kiezer, en die heeft 'het laatste woord'. Het parlement beschikt ook over de mogelijkheid om de regering naar huis te sturen. Weliswaar kan de regering in uitzonderlijke gevallen ook het parlement ontbinden, maar sinds de Luxemburgse kwestie (1867) is het uiteindelijk het parlement dat het laatste woord heeft in de verhouding tussen regering en parlement. Zo liggen de machtsverhoudingen in formele zin. In de dagelijkse politieke praktijk lijkt de regering echter 'boven te liggen', niet in de laatste plaats omdat het in Nederland tot de bestaande politieke gebruiken behoort dat de voorlieden van een coalitiepartij tot het kabinet toetreden en de meerderheid van het parlement bestaat uit Kamerleden die 'op de slippers van de lijsttrekker' gekozen zijn. In een dergelijke situatie kunnen terechte gevoelens van loyaliteit met enige regelmaat prevaleren boven een kritische en onafhankelijk controlerende houding zonder last of ruggespraak met leden van het kabinet en zonder aanzien des persoons.<sup>52</sup> Zie voor een uitgebreide bespreking van de invloed van het parlement op regeringsmaatregelen en wetgeving o.a. Van Putten 1980 en Visscher 1993.

Een belangrijke karakteristiek van de Tweede Kamer gelegen is gelegen in het onderscheid tussen coalitiefracties en oppositiefracties. In het dagelijks politieke handelen, onder meer tot uitdrukking komend in bijdragen aan het politiek debat en in de stemverhoudingen over wetsvoorstellen, moties en amendementen, is het onderscheid tussen coalitie- en oppositiepartijen het meest relevante onderscheid bij het beschrijven van het functioneren van het parlement. Het onderzoek van de Raad voor openbaar bestuur 'Binnenhof van binnenuit' bevat enkele in dit verband interessante constatering. Aan Kamerleden is gevraagd wat zij de beste beschrijving vonden voor de verhouding tussen Kamerleden en ministers.

	in het algemeen	bij affaires en parlementaire enquêtes
kabinet versus parlement	21	56
kabinet en regeringsfracties versus oppositie	76	39

*Figuur 1.7: Beste beschrijving van de verhouding tussen Kamerleden en ministers in verschillende situaties (in %, Rob, 2007:44)*

Ruim driekwart van de ondervraagde Kamerleden ziet in de dagelijkse praktijk vooral het onderscheid tussen kabinet en regeringsfracties tegenover de oppositiefracties als dominante demarcatielijn. Bij affaires en parlementaire enquêtes ontstaat een ander beeld; in dergelijke situaties treedt het parlement vaker als geheel op tegenover het kabinet. In hetzelfde onderzoek werd aan Kamerleden gevraagd wie de hoofdlijnen van het overheidsbeleid behoort te bepalen en wie deze hoofdlijnen feitelijk bepaalt.

	1979	2006
het parlement	43	43
de regering	30	35
de regering en de regeringsfracties	10	12

*Figuur 1.8: Wie behoort de hoofdlijnen van het overheidsbeleid te bepalen? (in %, Rob, 2007:38)*

	1979	2006
het parlement	9 (-23)	16 (-27)
de regering	10 (-13)	17 (-18)
de regering en de regeringsfracties	59 (+49)	51(+39)

*Figuur 1.9: Wie bepaalt de hoofdlijnen van het overheidsbeleid feitelijk? (NB: tussen haakjes staat het verschil in percentagepunten tussen norm en feit weergegeven, Rob, 2007:38)*

In 2006 vond 12 % van de Kamerleden (n=110) dat de hoofdlijnen van het regeringsbeleid diende te worden bepaald door regering en regeringsfracties. Een krappe meerderheid van 51 % van deze Kamerleden constateerde dat de hoofdlijnen van het overheidsbeleid feitelijk wel degelijk door regering en regeringsfracties worden bepaald. Het is één van de meest pregnante uitkomsten van genoemd onderzoek; deze ook door leden van coalitiepartijen geconstateerde kloof tussen norm en feit. De observatie wordt bevestigd door het Kamerlid Vos. Zij herinnert zich dat de verhouding tussen coalitie en oppositie vanaf de eerste dag nadrukkelijk gemarkeerd wordt en daarna leidend blijft in het politiek handelen.

*'De eerste dag was ik erg teleurgesteld over de boodschap dat we in beginsel niet instemmen met amendementen en moties van de oppositie. Natuurlijk gebeurt dat wel, maar niet op heikele punten. (Vos, PvdA)<sup>53</sup>*



De Kamer heeft verschillende instrumenten tot haar beschikking om de regering te controleren. De effectiviteit van de verschillende parlementaire instrumenten loopt volgens Kamerleden sterk uiteen.

	zeer effectief	effectief	weinig effectief
mondeling vragen stellen	3	35	62
schriftelijke vragen stellen	2	38	60
motie indienen	11	73	16
interpellatie aanvragen	17	66	17
enquête instellen	49	46	5
hoorzitting houden	9	62	28
initiatiefwet indienen	56	41	3
amendement indienen	58	41	1

*Figuur 1.10: Effectiviteit van verschillende parlementaire instrumenten voor het beïnvloeden van het beleid in 2006 (in %, Rob, 2007:54)*

Deze uitkomsten leiden in samenhang tot de frequentie waarmee de instrumenten worden ingezet tot de volgende observaties. Volgens een meerderheid van de ondervraagde Kamerleden is het stellen van mondelinge of schriftelijke vragen een weinig effectief middel voor het beïnvloeden van beleid. Toch wordt het instrument van schriftelijke vragen op grote schaal door Kamerleden gehanteerd (in 2009 werden 3.029 schriftelijke vragen gesteld door leden van de Tweede Kamer). De combinatie van laagdrempeligheid van het instrument en de mogelijkheid van het behalen van media-aandacht leidt blijkbaar tot het veelvuldig inzetten van dit instrument. Zeer effectief, maar weinig gebruikt zijn het instellen van een parlementair onderzoek of parlementaire enquête. In de afgelopen dertig jaar vindt er gemiddeld genomen ieder jaar één onderzoek of enquête plaats. Het aantal door de Kamer ingediende initiatiefwetsvoorstellen schommelt al decennia rond de tien initiatiefwetten per jaar. Het houden van een parlementaire enquête of het indienen van een initiatiefwetsvoorstel vergt een aanzienlijke krachtsinspanning van de Kamer en haar individuele leden en dit vormt waarschijnlijk een belangrijke reden waarom deze instrumenten slechts in beperkte mate worden ingezet.

Afzonderlijke bespreking verdient de gang van zaken rondom amendementen. Uit het bovenstaand schema blijkt dat 58 % van het aantal ondervraagde Kamerleden een amendement beschouwen als een zeer effectief instrument om het beleid te beïnvloeden en 41 % beschouwt het als een effectief instrument. Hieronder is weergegeven hoeveel amendementen iedere fractie in 2008 heeft ingediend en hoeveel hiervan aangenomen, dan wel verworpen zijn.

	aangenomen amendementen	verworpen amendementen
CDA	54	3
PvdA	45	12
SP	14	108
VVD	15	79
Groen Links	2	15
Christen Unie	32	2
D66	3	13
SGP	5	3
PVV	-	14
PvdD	-	13
Verdonk	-	-
<b>Totaal</b>	<b>170</b>	<b>262</b>

*Figuur 1.11: Amendementen per fractie in 2008 (Bron: TK, DIV, 'De Tweede Kamer in 2008', 13 januari 2009, p.6)*

In 2008 werd de coalitie gedragen door de fracties van CDA, PvdA en Christen Unie. Bovenstaande uitkomsten leiden in combinatie met andere gegevens tot het volgende beeld aangaande de aanvaarding en verwerping van amendementen. Overigens is in deze tabellen het aantal in 2008 ingetrokken amendementen (74) en het aantal overgenomen amendementen (5) buiten beschouwing gelaten.

Aantal in stemming gebrachte wetsvoorstellen 2008	236
Aantal in stemming gebrachte amendementen	432
Aangenomen amendementen totaal	170
Aangenomen amendementen coalitie	131
Verworpen amendementen coalitie	17
Aangenomen amendementen oppositie	39
Verworpen amendementen oppositie	245
Kans op aanvaarding amendement indien afkomstig van coalitiefractie	88 %
Kans op aanvaarding amendement indien afkomstig van oppositiefractie	15 %

*Figuur 1.12: Aanvaarding en verwerping van amendementen in relatie tot het onderscheid tussen coalitie en oppositie in 2008*

Het Nederlandse parlement lijkt de regering doorgaans te volgen in de door haar voorgestelde besluiten. Het aantal aangenomen amendementen bedraagt in het jaar 2008 minder dan één amendement per wetsvoorstel. Hierboven is aangegeven dat Kamerleden het indienen van een amendement als een (zeer) effectief instrument beschouwen om het beleid te beïnvloeden. Dit instrument wordt echter betrekkelijk weinig ingezet in relatie tot het aantal in stemming gebrachte wetsvoorstellen. Het onderscheid tussen coalitie en oppositie speelt vervolgens een belangrijke rol in de

kans dat een amendement ook gehonoreerd wordt. In het jaar 2008 was de kans op aanvaarding van een amendement van coalitiefracties (88 %) bijna zes keer groter dan de kans op aanvaarding van een amendement van oppositiefracties (15 %).<sup>54</sup>

Sommige schrijvers (o.a. Laski, Agnoli) kwalificeren het parlement als een stempel-machine, welke elders genomen beslissingen registreert en bevestigt. De hiervoor geschetste cijfers lijken deze stelling in enige mate te bevestigen. De werkelijkheid is echter veelvormiger en subtieler dan deze gegevens suggereren. Zij bieden immers geen inzicht in de mate waarin bepaalde voorstellen vanuit regeringszijde reeds vooraf zijn aangepast aan de wensen van met name coalitiefracties. Regelmatig worden conceptvoorstellen gesondeerd bij relevante woordvoerders in de Kamer en mede op basis van deze eerste reacties wordt dan een definitief voorstel opgesteld. Daarnaast kan de vraag gesteld worden in hoeverre het echt problematisch dat de rol van de Kamer in belangrijke mate gelegen is in het afzeggen van regeringsbesluiten. Naast de formele representatie die via de Kamer plaats vindt, zijn er immers tal van vormen van informele participatie en representatie in beleidsvormingsprocessen. Dit amalgaam van beïnvloedingsprocessen levert ook een bijdrage aan de noodzakelijk geachte checks and balances. De meerwaarde van de Kamer schuilt in deze visie ook in haar symbolische waarde als publieke arena waarin processen van politieke strijd en waarheidsvinding plaatsvinden. Daarnaast geldt dat coalitiefracties zich hebben gebonden aan een regeerakkoord. Dit akkoord wordt afgesloten met de gemeenschappelijke inzet om de komende jaren een stabiele regering te kunnen vormen, welke een bepaald programma uitvoert. Voor de Kamer als geheel gelden functies als medewetgeving, controle en volksvertegenwoordiging, maar voor regeringsfracties geldt daarbij nog de extra doelstelling om een stabiele coalitie in stand te houden. Dat deze verschillende functies met elkaar op gespannen voet kunnen staan, moge duidelijk zijn.

Het verschil tussen coalitiefracties en oppositiefracties heeft ook implicaties voor de informatieverhoudingen. Met enige regelmaat worden leden van coalitiepartijen eerder geïnformeerd en in sommige gevallen ook geconsulteerd over kabinetsvoornemens. Zeker bij politiek gevoelige kwesties wordt intensief gebruik gemaakt van het zogenaamde torentjesoverleg, waarbij compromissen worden gesloten tussen de kernspelers, zijnde premier, vicepremier(s) en de fractievoorzitters van de regeringspartijen. Bij dergelijke kwesties is het daarop volgende politieke debat in de Kamer vaak niet meer dan een rituele dans; de positiebepaling van de belangrijkste fracties en daarmee van de meerderheid van de Kamer is dan immers reeds vooraf overeengekomen. Deze informatievoorsprong van regeringsfracties is echter ook bij minder beladen dossiers waarneembaar. Een PvdA Kamerlid dat even met een ambtenaar van het ministerie van BZK belt voor achtergrondinformatie in de periode dat daar een PvdA minister de scepter zwaait, zal op minder reserves stuiten dan Kamerlid van de oppositie. Er bestaat betrekkelijk brede overeenstemming over het feit dat oppositiepartijen vaak een informatie-achterstand ten opzichte van coalitiepartijen hebben.

*'Coalitiepartijen hebben veel meer kans op informatie dan oppositiefracties. Met enige regelmaat komt een minister of staatssecretaris even langs om bij te praten met een woordvoerder. Dat geldt vanzelfsprekend voor bewindslieden uit mijn eigen partij, maar ook wel voor ministers uit andere fracties.'* (Vos, PvdA)

*'Als regeringsfractie krijg je meer informatie vanuit departementen. Een ander voordeel van het deel uitmaken van de coalitie is dat je effectiever kunt opereren. Indien nodig bel je snel even met de minister.'* (Van de Camp, CDA)

Er is geen 'level playing field' op het gebied van informatie. De positie die je inneemt in het politieke krachtenveld is in belangrijke mate bepalend voor de mate waarin je geïnformeerd wordt, aldus Zoon, voormalig fractiecoördinator CDA. Hij verwijst naar het begin van de jaren '90 toen het CDA de grootste coalitiepartij was in het kabinet Lubbers III. CDA-Kamerleden beschikten toen over veel informatie; alles werd vooraf besproken op het departement van LNV, met topambtenaren of met de minister.

*'Vanaf 1994 zat het CDA 8 jaar in de oppositie. Op dat moment heb je geen toegang meer tot de departementale informatiebronnen. Natuurlijk belde je nog wel eens naar de persoonlijke contacten die je voorheen had, maar al vrij snel werd dan te kennen gegeven dat de betreffende informatie niet zomaar gegeven kon worden en dat je je beter tot de minister kon wenden. Als oppositiepartij beschik je kortom over veel minder achtergrondinformatie dan als coalitiepartij. Je informatiebronnen drogen vrij snel op.'* (Zoon, vm. directeur fractiebureau CDA)

Het Kamerlid Eijssink (PvdA) betwijfelt of leden van coalitiepartijen meer informatie krijgen dan leden van oppositiepartijen. Wel vindt er soms vooraf afstemming plaats over de inzet en de bijdrage van coalitiefracties. Haar partijgenoot Dijkzma ziet wel een informatie-achterstand van oppositiepartijen ten opzichte van coalitiefracties. Coalitiepartijen worden vaak eerder geïnformeerd door het departement en krijgen regelmatig ook de gelegenheid hun inbreng vooraf uit te onderhandelen. *'Soms word je ook als lid van een coalitiepartij gevraagd om je inbreng in het Kamerdebat vooraf aan het departement ter beschikking te stellen. Ik heb dat altijd geweigerd omdat ik dat niet zuiver vind.'* (Dijkzma, PvdA). In deze zin ook Spies (CDA): *'Sommige woordvoerders van coalitiefracties leveren de tekst die ze gaan uitspreken bij het Kamerdebat vooraf in bij het departement maar ik vind dat niet passend. Wel meld ik het indien een partijgenoot zwaar weer kan verwachten.'* Van Haersma Buma ziet echter vooral voordelen in het vooraf afstemmen met de minister:

*'Sommige mensen plaatsen vraagtekens bij het vooraf informeel overleggen tussen minister en Kamerleden. Maar indien je vooraf vragen stuurt aan de minister, dan kan hij zich goed voorbereiden en is de kans groter dat je ook goede en bruikbare antwoorden krijgt. Politiek overleg over strijdpunten is ook normaal in de context van stabiele coalitieverhoudingen. Per keer weeg ik af of en in welke mate ik vooraf de minister inzicht geef in vragen en zorgen die leven in de fractie. Indien ik de inschatting maak dat het per saldo positief is,*

*dan wordt er overlegd, anders niet. Uiteindelijk ben ik degene die hierover beslist en niet de minister. Informele lijnen kunnen ook buitengewoon effectief werken.'*  
(Van Haersma Buma, CDA)

Hij plaatst ook nadrukkelijk kanttekeningen bij de informatieproblemen van oppositiepartijen:

*'Er wordt wel eens gezegd 'kennis is macht'. In de gepolariseerde verhoudingen die er nu zijn in de Tweede Kamer denk ik wel eens: 'gebrek aan kennis is macht'. Recent was er sprake van een onverwachte toestroom van Chinese asielzoekers. De oppositie roept dan: "Zie je wel, dat komt allemaal door het generaal pardon, dat heeft een aanzuigende werking." Het lijkt wel of ze niet geïnteresseerd zijn in de feitelijke achtergronden en argumenten. Soms denk ik wel eens dat vooral de coalitiepartijen willen weten wat de minister werkelijk doet, terwijl de oppositie maar één doelstelling heeft, namelijk het wegzenden van de minister. Ik durf de stelling te verdedigen dat coalitiepartijen scherper zijn op fouten in de informatievoorziening dan oppositiepartijen. Coalitiepartijen hebben meer oog voor de nuances.'* (Van Haersma Buma, CDA)

Ook andere Kamerleden (met name van coalitiepartijen) relativeren het belang van de informatievoorsprong die zij zouden hebben:

*'Coalitiepartijen krijgen meer informatie van departementen, maar als oppositiefractie krijg je meer informatie uit de samenleving die je in politieke zin kunt gebruiken. Het 'Spijkersdossier' van de klokkenluider bij Defensie is daar een goed voorbeeld van. Burgers en maatschappelijke organisaties zoeken vaak eerder contact met oppositiefracties. Je kunt als lid van een oppositiepartij ook veel vrijer bewegen; je hoeft bewindspersonen niet te apaiseren.'* (Van de Camp, CDA)

Leden van coalitiepartijen beschikken vaak over meer informatie, maar hebben over het algemeen een beperktere bewegingsvrijheid. Spies was jarenlang woordvoerder van het CDA op het gebied van milieu. Haar partijgenoot Van Geel was op dat terrein als staatssecretaris bestuurlijk verantwoordelijk en dat maakte het voor haar als woordvoerder niet gemakkelijk.

*'Als politicus heb je veel meer bewegingsruimte indien je een onderwerp behandelt dat niet door een partijgenoot wordt behandeld. Liesbeth Spies is alleen interessant voor de pers voor zover ze afwijkt van het standpunt van de regering. En om af te wijken moet je wel van goede huize komen; dat doe je niet zomaar. In een aantal gevallen kan je als woordvoerder van een regeringsfractie de positie van een bewindspersoon versterken. Indien Van Geel in het kabinet geen steun kreeg voor een bepaalde maatregel, dan kon ik in samenwerking met andere Kamerfracties het kabinet terugfluiten.'* (Spies, CDA)

Ook Samsom constateert dat hij als lid van een coalitiefractie meer toegang tot informatie binnen de departementen heeft dan in de periode dat hij nog in de oppositie zat, maar verklaart dat vooral uit de rol die hij nu moet vervullen.

*‘Op dit moment wil ik meer dan vroeger de ins en outs van het beleid weten, zodat ik het indien nodig ook beter kan verdedigen. De Kamer bestaat uit 150 Kamerleden die allen verantwoordelijk zijn voor het controleren van het regeringsbeleid. Daarnaast ziet een deel van de Kamer, de oppositie, het tot haar taak om het kabinet aan te vallen en indien mogelijk ten val te brengen. Het andere deel van de Kamer, de coalitie, heeft daarentegen een verdedigende rol, teneinde in de periode van vier jaar een aantal beleidswijzigingen tot stand te brengen.’ (Samsom, PvdA)*

*‘Oppositiepartijen hebben vaak een informatie achterstand ten opzichte van de coalitiefracties. Coalitiepartijen worden vaak eerder geïnformeerd door het departement en krijgen regelmatig ook de gelegenheid hun inbreng vooraf uit te onderhandelen.’*

Schriftelijke reacties:

Kamerleden

SB Klopt

EvH Soms wel ja

JSch Klopt

Ambtenaren Kamer

BvdB Feit.

VK Klopt

RN Heb daar geen zicht op maar vermoed dat het zeker waar is

SO Klopt

Ambtenaren departementen

XX Kan

HL (+) Herken ik wel

RP Sluit ik niet uit

Wetenschappers

FA Zou niet zo mogen zijn

RH Juist; gevolg van...

JSt Ja dat is heel vervelend

EvT Komt voor

RiV Ja begrijpelijk en kwalijk

*Figuur 1.13: Toets uitspraak over verhouding coalitie en oppositie, Delphi-bijeenkomst 2007*

In een bijeenkomst in 2007 met Kamerleden, topambtenaren en wetenschappers werd de volgende stelling voorgelegd: *‘Oppositiepartijen hebben vaak een informatie achterstand ten opzichte van de coalitiefracties. Coalitiepartijen worden vaak eerder*

*geïnformeerd door het departement en krijgen regelmatig ook de gelegenheid hun inbreng vooraf uit te onderhandelen.* Deze stelling werd door alle aanwezigen in wisselende bewoordingen onderschreven.<sup>55</sup> Het is daarmee een voorbeeld van een uitspraak die 'volgens een forum van deskundigen naar beste huidige inzicht voorlopig beschouwd kan worden als waar' (De Groot, 2004). Zie hierover verder hoofdstuk 2, over de methode.

## Reflectie

De vraag hoe de Kamer (bestaand uit coalitie- en oppositiepartijen) de zorg voor stabiele bestuurlijke verhoudingen kan combineren met haar constitutionele rol van onafhankelijk controleur van het regeringsbeleid, wordt door o.a. Andeweg als een elementaire kwestie beschouwd. Voor wat betreft wetgeving en beleid is het goed dat er sprake is van een zeker monisme. Kiezers stemmen op een partij en de winnende coalitie maakt een regeerakkoord waaraan ze zichzelf verbindt. Een dergelijk regeerakkoord wordt in een monistische samenwerking tussen regering en coalitiefracties uitgevoerd en vanuit democratisch perspectief is dat volgens Andeweg een goede zaak. Het vormt een globale neerslag van de wensen van de meerderheid van de kiezers. In de beleidsvormende fase is monisme derhalve wenselijk. Een andere redenering dient te worden gevolgd bij het borgen van de controlerende rol van de Kamer. Bij het verantwoording afleggen over het gevoerde beleid past een dualistische houding van het parlement beter. De Kamer is de controleur van het regeringsbeleid en hoort in de verantwoordingsfase een zelfstandige positie tegenover het kabinetsbeleid in te nemen. In dit kader is het Britse systeem interessant. Het Lagerhuis kent twee parallelle commissiesystemen. De Standing Committees worden ad hoc ingesteld en zijn gericht op de aansturing van het wetgevings- of beleidsproces. De wijze waarop zij opereren kent een grote mate van monisme: partijdiscipline wordt afgedwongen via de sterke positie van de 'whips'. Daarnaast bestaan er 'Select Committees', deze zijn permanent en ingedeeld langs de lijn van de departementen die ze controleren. Zij richten zich op de controle van het regeringsbeleid. Leden van de regeringspartij nemen hierin een veel kritischer en onafhankelijker positie in, dan zij zich in Standing Committees kunnen veroorloven. Dat wordt ook breed erkend en beschouwd als passend gedrag. Het Engelse systeem van een dubbel commissiestelsel is voor wat betreft dit aspect zeker interessant en misschien ook bruikbaar in de Nederlandse context. In Nederland is een dergelijke kritische houding van coalitiefracties vooral waarneembaar indien er sprake is van parlementair onderzoek. In dergelijke gevallen beschouwen Kamerleden zich primair als onderzoeker of waarheidsvinder en spreekt de Kamer vaak met één stem tegenover de regering.

*'Het blijft een lastig dilemma voor de Kamer. Ze is medeplichtig én onafhankelijk. Het is goed dat de wens van de bevolking neerslaat in een regeerakkoord en dat vereist een zeker monisme. Het is ook belangrijk dat de regeringsmacht niet ongecontroleerd blijft en dat vereist een dualistische opstelling. De nadelen van een monistische opstelling kunnen ten dele gemitigeerd worden door het parlement met enige regelmaat in een onafhankelijke context te brengen,*

*zoals dat bij het gebruik van het enquêterecht het geval is. Overal in de wereld is er sprake van het zelfde probleem en dezelfde spagaat. Er is één parlement met twee onderscheiden functies en daarmee samenhangende onderscheiden rolvereisten.’ (Andeweg)*

## Resumé

- De belangrijkste karakteristiek voor het beschrijven van de Tweede Kamer is volgens Kamerleden het onderscheid tussen regering en coalitiefracties enerzijds en oppositiefracties anderzijds.
- Het primaat bij het bepalen van het overheidsbeleid ligt de facto bij regering en coalitiefracties, terwijl dit volgens Kamerleden eigenlijk bij het parlement zou behoren te liggen.
- Het onderscheid tussen regering en coalitie enerzijds en oppositie anderzijds is ook terug te vinden in de effectiviteit van parlementaire instrumenten.
- De informatiepositie van Kamerleden volgt deze demarcatielijn. Coalitiepartijen worden vaak eerder geïnformeerd door het departement en oppositiepartijen hebben vaak een informatie achterstand ten opzichte van de coalitiefracties.
- Oppositiefracties hebben daartegenover een grotere handelingsvrijheid en oriënteren zich voor hun informatie meer op de civil society.



### 1.3.7 Informatiegebreken

In de literatuur over het gebrekkig informeren van het parlement, wordt wel gesproken over de vijf O's. Het betreft onjuist informeren, onduidelijk informeren, ontijdig informeren, onvolledig informeren en onvoldoende informeren.<sup>56</sup> Hoewel deze opsomming de schoonheid van de alliteratie kent, is zij zeker niet volledig. Bewust onjuist informeren van het parlement is volgens velen een politieke doodzonde. Onbewust onjuist informeren komt vaker voor en dit wordt doorgaans door de Kamer door de vingers gezien, mits de minister in kwestie voldoende deemoed betoont. Het hangt helemaal af van de omstandigheden van het geval, de actuele politieke context en de mate van vertrouwen van de Kamer in de minister in kwestie, of het verstrekken van onjuiste informatie leidt tot het wegzenden van de minister. Op basis van interviews met Kamerleden en andere direct betrokkenen kunnen de volgende informatiegebreken onderscheiden worden.

- Overladen met informatie: "Een beproefd middel is het overladen van de Kamer met informatie waar ze helemaal niet op zit te wachten."
- Strategisch timen van informatie: "Timing is een instrument dat soms bewust wordt ingezet. Nog snel even een dag voordat een Kamerdebat plaats vindt een brief van 15 kantjes sturen aan de Kamer." In andere gevallen wordt informatie juist nog even 'aangehouden'.
- Kleuren van informatie: "De voordelen en toekomstprognoses worden nadrukkelijk en rozig geprojecteerd. De risico's worden regelmatig onderbelicht."
- Verhullen van informatie: "De informatie die je krijgt van departementen is soms omfloerst verwoord, omzichtig geformuleerd en af en toe staat essentiële informatie ergens verstopt middenin een dik rapport."
- Ontbreken van informatie: "Onwelgevallige informatie wordt nog even binnenskamers gehouden, ook al is het een tikkende bom. De neiging bestaat om informatie dan 'onder de pet te houden', teneinde de zaken eerst zelf op te lossen."
- Selecteren van informatie: "Je krijgt als bestuurder en volksvertegenwoordiger geselecteerde informatie; 80 % van de alternatieven is al weggeredeneerd in het ambtelijk voortraject."
- Bevoordelen met informatie. "Oppositiepartijen hebben vaak een informatie achterstand ten opzichte van de coalitiefracties. Coalitiepartijen worden vaak eerder geïnformeerd door het departement en krijgen regelmatig ook de gelegenheid hun inbreng vooraf uit te onderhandelen."

De twee laatstgenoemde informatiegebreken worden elders behandeld. In het theoretisch hoofdstuk wordt het fenomeen 'selectie van informatie' nader onder de loep genomen en het 'bevoordelen met informatie' kwam in een vorige paragraaf in dit hoofdstuk aan de orde bij het bespreken van de verhouding tussen coalitie en oppositie. Bovenstaande categorisering is zeker niet uitputtend. Zo is er nog het fenomeen van het 'langs vragen heen zeilen': *"Sommige ministers horen alle vragen aan en constateren vervolgens 'Als ik het zo hoor, dan zijn dit de belangrijkste vragen', waarbij een aantal andere vragen onbeantwoord blijven."* Tevens verdient het negeren van informatie

nog vermelding. *“Een manier om met onwelgevallige informatie om te gaan is deze simpelweg te negeren. ‘Niet op reageren, dan dooft het vanzelf uit.’ De betreffende stukken worden zonder commentaar in een dik pakket ter kennisname aan de Kamer gestuurd.”* Ten slotte kan nog gewezen worden het fenomeen van het ‘vertrouwelijk informeren’ van Kamerleden. In sommige gevallen heeft de minister informatie ter beschikking die om redenen van veiligheid of omdat zij invloed hebben op de financiële of juridische onderhandelingspositie van de Staat, zich niet leent voor openbare beraadslaging. Ministers gebruiken ‘vertrouwelijkheid’ soms ook als instrument om de Kamer rustig te houden; over vertrouwelijke informatie kun je immers geen publiek debat aangaan. Bij een groot project is er altijd nog wel een lopende bezwaar- of beroepsprocedure en sommige informatie kan door tegenstanders gebruikt worden in deze procedures. Dus wordt er door het departement soms een beroep gedaan op het belang van de staat om deze informatie niet openbaar te maken, of alleen vertrouwelijk aan de Kamer te melden. In Scandinavië worden kritische rapporten van onderzoeksbureaus of contra-expertises binnen het departement gewoon openbaar gemaakt.<sup>57</sup> Het onderzoeksbureau draagt daar zelf verantwoordelijkheid voor de conclusies en de minister kan door de Kamer worden aangesproken op zijn standpuntbepaling ten opzichte van dit rapport.

Overigens is er bij het informatieverkeer tussen kabinet en Kamer sprake van een continu balanceren tussen noodzakelijk vertrouwen en gezond wantrouwen. Het denken in termen van tegenstanders en een ‘complot om informatie achter te houden’, is weinig productief. Er gaat veel goed bij de informatievoorziening van kabinet aan Kamer, waarvan akte.<sup>58</sup> Het is ook vaak pas met wijsheid achteraf te reconstrueren welke informatie essentieel was.

*‘Informatievoorziening is onderdeel van het politieke spel tussen minister en Kamer. Selectie van informatie is noodzakelijk, want noch ministers, noch Kamerleden kunnen alles lezen wat op een departement geproduceerd wordt. Selectie is ook intrinsiek problematisch. Je weet nooit welke informatie over twee maanden opeens relevant blijkt te zijn.’ (Van Haersma Buma, CDA)*

Hieronder worden de verschillende informatiegebreken via voorbeelden nader ingekleurd. Bewust is hierbij aanzienlijk ruimte gegeven aan letterlijke citaten van Kamerleden en andere betrokkenen. Het is een bonte verzameling uitspraken waarbij soms de rede domineert en in andere gevallen ook emoties nadrukkelijk tot uiting komen. Zij geven niet alleen de nodige kleur en reliëf aan de problematiek, maar bieden ook inzicht in het ervaren gewicht van de verschillende problemen.

## Overladen met informatie

Het probleem van een overdadige informatievoorziening wordt door veel Kamerleden herkend en soms in heftige bewoordingen gearticuleerd:

*‘Wat me vooral opvalt na een jaar Kamerlidmaatschap is de verpletterende hoeveelheid informatie. Deze massieve omvang maakt me achtereenvolgens*

*woedend, machteloos en neerslachtig. Er moeten vormen zijn om deze informatieberg beter te ontsluiten. In het bedrijfsleven wordt gewerkt met goede managementsamenvattingen, met een helder overzicht van alle kernpunten, to the point en toegespitst op de behoeften van de beslisser in kwestie. In de Kamer moet je een – nog wel in bar en boos Nederlands geschreven – Memorie van Toelichting van A tot Z lezen om te weten waar het over gaat.’ (Schinkelshoek, CDA)*

*‘Er is een overload aan informatie; het is bijna een aantasting van de mensenrechten. Bij een brisant onderwerp krijg ik informatie uit alle hoeken en gaten van de samenleving. Het kamerlidmaatschap is een welhaast ‘oceanisch beroep’, er zijn zoveel dingen om te weten. Op een zeker moment moet je bewust dingen gaan negeren. Ik concentreer me dus op die informatie waar ik in politieke zin iets mee wil; ik kies dan ook bewust dat ik sommige dingen wél wil weten en andere dingen niet wil weten.’ (Vendrik, GroenLinks)*

*‘Een belangrijk probleem is de omvang en veelheid aan informatie. Bij de overheid bestaat nogal eens de neiging om de Kamer te overladen met stukken onder het motto ‘dan zeuren ze niet.’ (Hofstra, VVD)*

Enkele persoonlijke feiten en cijfers:

*‘De afgelopen jaren ben ik namens het CDA woordvoerder geweest op het gebied van binnenlandse zaken en op het gebied van duurzaamheid en luchtkwaliteit. Als Kamerlid leid je soms een eenzaam bestaan. De Kamer bestaat niet; er zijn 150 eenmansbedrijfjes. Dan zit je alleen een Memorie van Toelichting van 300 bladzijden door te werken, dat is wel eens zwaar. Ik krijg gemiddeld 100-150 mails per dag en ongeveer anderhalve kilo post.’ (Spies, CDA)*

Er bestaat een paradoxaal verband tussen ‘te veel informatie en ‘te weinig informatie’. Overdaad en gebrek lijken hand in hand te gaan.

*‘Het grootste probleem bij de informatievoorziening aan de Kamer is misschien wel dat je heel veel informatie krijgt, maar te weinig informatie die er écht toe doet. Er is sprake van wat Van Thijn een informatieparadox noemt; de Kamer krijgt tegelijkertijd te veel en te weinig informatie.’ (Dijksma, PvdA)*

In het onderzoek van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten werd in dit kader gesteld. “De Kamer krijgt grote hoeveelheden gegevens van de ministeries en allerlei andere partijen aangeleverd, maar de Kamerleden ontberen op wezenlijke punten hoogwaardige, betrouwbare informatie.”<sup>59</sup> Bij de Betuwelijn werd de Kamer wél geïnformeerd over het verplaatsen van 2 huizen, maar niet over grote kostenoverschrijdingen. Van de Camp bevestigt dit patroon en ziet het op heel verschillende terreinen plaats vinden.

*‘Een Kamerlid wordt bedolven onder informatie. Indien je als Kamerlid informatie vraagt over de spoorweg tussen Lelystad en Zwolle, dan krijg je een uitgebreid verhaal over Europese aanbestedingen en de ambities op het gebied van het Europees spoorwegnet. Als je goed zoekt vind je misschien een half A4-tje*

*dat gaat over de lijn Lelystad – Zwolle. De kwantiteit van de informatie is altijd enorm, maar als het om kwaliteit gaat, zijn het echt zoekplaatjes. Vaak krijg je na het stellen van schriftelijke vragen wat algemene informatie die ‘net langs het onderwerp heen loopt’. Kwalitatieve informatie wordt in grote kwantiteiten verstopt. Of het nu gaat om het aantal politie agenten, de kosten van het generaal pardon, voor asielzoekers of de gemiddelde verblijfsduur van TBS-ers. Indien je bijvoorbeeld vraagt of er nu tekorten zijn bij de politie of niet, dan krijg je bij wijze van spreken 27 jaarrekeningen van de verschillende politiekorpsen opgestuurd. Er wordt niet inzichtelijk gemaakt hoe het nu precies zit.’ (Van de Camp, CDA)*

*‘We worden overladen met informatie. Vlak na je aantreden als Kamerlid doe je nog een poging om alles te lezen, maar dat pad verlaat je vrij snel. Ik snap niet hoe een kleine fractie dat doet, waarbij je als lid meerdere departementen moet overzien. Over het algemeen zijn de teksten van departementen superslecht geschreven. Veel omslachtig taalgebruik, nooit worden dingen klip en klaar gezegd. Departementen doen wel enorm hun best hoor; ze willen ons niet per definitie dwarsbomen er zitten veel toegewijde ambtenaren. De toewijding geldt echter vooral de minister; ze is erop gericht om de beleidsvoorstellen erdoor te krijgen en dat de minister goed uit het debat komt. In voortgangsrapportages is de informatie soms zo ingewikkeld dat je er niet mee uit de voeten kunt. Je haalt er gewoon nooit alles uit.’ (Vermeij, PvdA)*

In sommige gevallen is er sprake van het bewust overladen met informatie, maar een belangrijker oorzaak is te vinden in het feit dat het bij veel ambtenaren ontbreekt aan politiek-bestuurlijke gevoeligheid, om dié informatie te selecteren die voor Kamerleden belangrijk is. Er zijn Kamerleden die het probleem van overdadige informatie relativeren.

*‘Het eerste dat opvalt als je binnenkomt als Kamerlid is de eindeloze hoeveelheid informatie. Prullenbakken vol. Je kan het niet allemaal lezen en dat moet je ook accepteren. Martin Bril zei ooit: ‘Je mist meer dan dat je meemaakt’ en dat is ook niet erg. Ik moet ook wel eens denken aan een scene uit ‘Yes Minister’. Er wordt een hele grote doos vol informatie aan de minister geleverd en onderin zitten de relevante stukken. ‘Oh, heeft u dat niet gezien, het zat er toch echt bij’. Overigens denk ik niet dat er een bewuste strategie achter zit. Het is meer een cumulatie van informatie omdat allerlei organisaties het belangrijk vinden dat je ook kennis neemt van de door hen aangedragen feiten en standpunten. De Vereniging van Agrariërs in Noord-Oost Groningen weet je wel te vinden. Met als netto-effect dat je dus steeds minder weet. Maar het is een onoplosbaar probleem, je kunt nergens klagen, je kunt niet vragen om minder informatie.’ (Vos, PvdA)*

*‘Het probleem van een informatie overload herken ik niet zo; ik heb een hele grote prullenbak. Voor het snel kunnen doorschouwen van stukken is wel ervaring nodig. Het helpt indien je de jaren des onderscheids bereikt hebt.’ (Mastwijk, CDA)*

*‘Over teveel informatie moet je niet zeuren vind ik, dat is nu eenmaal een feit. Waar het aan ontbreekt zijn samenvattingen en soms worden belangrijke aspecten weggelaten; daar moet je alert op zijn.’ (Van der Ham, D66)*

*‘Als Kamerlid ontvang je heel veel informatie. Tegenwoordig ben ik daar erg laconiek in. Sommige collega Kamerleden hebben stapels te lezen stukken liggen: de Staatscourant, bladen van de FNV, van de VNG, etc. Ik zeg hun dan: ‘gooi toch weg, dat ga je toch niet meer lezen.’ Als ik van vakantie thuis kom dan gaat de stapel kranten in één keer bij het oud papier. NOVA en Buitenhof hoef ik niet meer perse te kijken. Ik heb een heel eenvoudige stelregel: Als het relevant is, dan hoor ik het wel en spreken mensen me er wel op aan. Dan is het vroeg genoeg om dingen na te lezen of te kijken via internet. Dat geeft veel lucht.’ (Dijsselbloem, PvdA)*

Overdadige informatie lijkt in het huidig tijdsgewricht onontkoombaar. Daarmee groeit de noodzaak om effectieve convergentie- en selectiemechanismen te ontwikkelen. Een adequate samenvatting van de belangrijkste elementen en afwegingen bij stukken van de regering, zou volgens veel Kamerleden al van grote betekenis kunnen zijn. Meer in algemene zin lijkt er behoefte te zijn aan een betere informatievoorziening ten behoeve van de politieke oordeelsvorming, aan informatie die rijker én selectiever is en die een betere basis biedt voor politieke afweging en besluitvorming.

### **Strategisch timen van informatie**

Een goed minister maakt bewust gebruik van de factor tijd. Soms is de tijd rijp voor een bepaald voorstel en is er een ‘policy window’, terwijl het op andere momenten verstandiger is om zaken even te temporiseren (Kingdon 1984). Het strategisch gebruik maken van de factor tijd speelt ook in de informatievoorziening aan de Kamer een onmiskenbare rol. Een overleg met de minister wordt vaak gepland op basis van een brief of nota van de minister, maar regelmatig krijgen Kamerleden enkele dagen voorafgaand aan het overleg nog enkele aanvullende stukken. Er is dan nauwelijks tijd voor een goede bestudering daarvan, laat staan voor overleg met anderen binnen en buiten de fractie.

*‘Regelmatig krijg je relevante informatie te laat – een dag voor de behandeling – om er nog iets mee te kunnen doen.’ (Van der Ham, D66)*

Het op het laatste moment toesturen van informatie is een patroon dat zich regelmatig voordoet:

*‘Een probleem is de tijdsdruk; regelmatig moet je in te korte tijd teveel informatie verwerken. Daarmee kom je op een ingewikkeld dilemma. Enerzijds wil je als Kamer geen informatie verliezen, doordat in het toeleveringsproces informatie wordt weggelaten. Anderzijds heb je als Kamerlid wel behoefte aan handzamer informatie. Dat is een hele lastige kwestie.’ (Hofstra, VVD)*

*‘Timing is een instrument dat welbewust wordt ingezet. Een AO dat 8 weken van tevoren wordt vastgesteld en op de dag ervoor krijg je een brief van de minister.’*  
(Hermans, LPF)

Hermans constateert daarbij: *‘Alles wat je kunt gebruiken, wordt gebruikt.’* Fijntjes merkt hij daarbij op: *‘Dat geldt voor ministers, maar overigens ook voor Kamerleden.’*

Het strategisch timen van informatie doet zich niet alleen voor in relatie ten aanzien van reeds geplande debatten, maar wordt soms ook ingezet in relatie tot perioden van het parlementair reces. De kabinetsreactie op een ter rechterzijde bekritiseerd WRR-rapport over islam en terrorisme werd op de vrijdag voor het zomerreces om 17.15 uur aan de Kamer gezonden.

*‘Vaak wordt ook met de timing van informatie gespeeld; ik zie dat als een aanzienlijk probleem. Als het zomerreces op 29 juni begint, krijg je op 30 juni een reeks brieven en stukken waar je vervolgens de hele zomer niets mee kunt doen. Tegen de tijd dat de Kamer in september weer begint met vergaderen, is deze informatie al weer gedateerd. Of je krijgt de informatie op 27 juni, zodat je nog één dag hebt om de informatie te lezen.’* (Duyvendak, GroenLinks)

Er zitten grote verschillen tussen dossiers die een minister wél belangrijk vindt en dingen die minder hoog op de prioriteitenlijst staan.

*‘De stukken over de opvolging van de F16 zijn altijd op tijd, maar de Nota opleidingen is bijna een jaar te laat naar de Kamer gestuurd. Op woensdag hebben we om 10.15 de begrotingsbehandeling van Defensie en dan krijg je een aantal stukken op maandagmiddag of dinsdagmiddag nog toegestuurd. Op dat moment ontbreekt de tijd om deze stukken nog met anderen te kunnen bespreken. Dat leidt wel tot een negatieve toonzetting bij mij en bij andere Kamerleden.’* (Eijsink, PvdA)

Overigens is het strategisch gebruik maken van de factor tijd in de informatievoorziening zeker geen fenomeen dat zich beperkt tot de Nederlands politieke verhoudingen.

*‘In een land als Engeland is het strategisch timen van informatie tot kunst verheven. Je ziet daar dat bewust gebruik wordt gemaakt van de publicitaire luwte die gepaard gaat met een groot nieuwsfeit. Bij een ramp of andere grote gebeurtenis is alle aandacht gericht op de betreffende kwestie. Van deze gelegenheid wordt door spindoctors handig gebruik gemaakt door juist in deze periode even snel het parlement te informeren over onverwachte budgetoverschrijdingen.’* (Van Haersma Buma, CDA)

Tot dusver lijkt een dergelijke handelswijze nog niet te behoren tot de geldende Nederlandse gebruiken. De vraag lijkt gerechtvaardigd waarom de Tweede Kamer een dergelijke ontijdige informatievoorziening toch accepteert en laat passeren. Collegelid De Jong van de Algemene Rekenkamer zei tijdens het TCI-onderzoek hierover dat hij niet begreep dat de Kamer zoiets gewoon laat passeren. In een dergelijke situatie kan

de Kamer ook het debat uitstellen. Vanuit politieke overwegingen komt het daar vaak niet van.

*‘Als Kamer heb je wel de mogelijkheid om het overleg met de bewindspersoon uit te stellen, maar het is de vraag wie daar het meeste last van heeft.’ (Eijssink, PvdA)*

Indien de Kamer zoveel last heeft van op het laatste moment nagezonden stukken, waarom verplaatst zij dan niet gewoon het overleg dat hierop betrekking heeft? De Kamer is nog altijd eigen baas over haar agenda en kan zelf beslissen over het uitstel van bijvoorbeeld een Algemeen Overleg met de minister. Deze benadering stuit vaak op uiteenlopende politieke en praktische bezwaren. ‘De Kameragenda is al overvol.’ ‘Nu is het thema actueel.’ ‘Ministers en coalitiepartijen willen vaart maken.’ Wel lijken er belangrijke verschillen te bestaan in de hierop betrekking hebbende cultuur in de verschillende Kamercommissies. De vaste Kamercommissie voor Justitie heeft de afgelopen jaren enkele malen tot uitstel besloten.

*‘De Kamer dient zich meer bewust te zijn van haar staatsrechtelijke positie. Onlangs hebben we afgesproken om met staatssecretaris Albayrak een drietal AO’s te beleggen. De afspraak was dat uiterlijk de vrijdag voorafgaand feitelijke informatie overlegd zou worden. Tot drie maal toe is die toezegging niet nagekomen. Drie keer kregen we een mail op zaterdagochtend van oppositielid Henk Kamp om het AO te verzetten en drie maal heeft de coalitie dit voorstel gevolgd. Een goed Kamerlid weet een juist evenwicht te bewaren tussen het bewaken van de voortgang van het beleid en het kritisch controleren van het kabinet.’ (Van de Camp, CDA)*

De mogelijkheid van uitstel zodat de laat toegezonden informatie alsnog verwerkt kan worden, lijkt nog niet vooraan in het collectief bewustzijn van Kamerleden te zitten. Dat geldt ook voor de mogelijkheid om bij manifeste informatiegebreken de stukken retour aan de minister te sturen, met het verzoek om aanvullende informatie.

## **Gekleurde informatie**

Informatie is per definitie gekleurd. De selectie van het onderwerp, de identificatie en beschrijving van de belangrijkste problemen en oplossingsrichtingen, de daartoe gehanteerde argumenten en de gekozen bewoordingen kleuren per definitie iedere brief, iedere nota en iedere begroting van een minister. Er is echter een verschil tussen onontkoombaar gekleurde informatie en onwenselijk – of zelfs ontoelaatbaar – gekleurde informatie. Daartussenin bevindt zich een betrekkelijk omvangrijk schemergebied.

*‘Informatie is vaak gekleurd; de argumenten pro worden stevig aangezet en de argumenten contra krijgen veel minder ruimte. Om daar achter te komen moet je vaak dieper in een dossier duiken, of contact hebben met andere belanghebbenden. Zij geven natuurlijk ook hun eigen kleuring, maar weten vaak ook de vinger op de juiste plek te leggen als het gaat om de argumentatie van de minister.’ (Hofstra, VVD)*

*‘Er wordt gespeeld en gemanipuleerd met informatie in het openbaar bestuur: sommige dingen worden stevig aangezet en andere argumenten worden zwakker voorgesteld. Bij tegenvallers worden bij voorkeur geen getallen genoemd, maar wordt gesproken over ‘mogelijke spanningen in de begroting’. (Vos, PvdA)*

Andeweg constateert dat de informatievoorziening van het kabinet aan de Kamer zelden evenwichtig is. Informatie die het kabinetsstandpunt zou kunnen verzwakken, wordt volgens hem bij voorkeur niet aan de Kamer verstrekt: *‘Vervoersstromen worden zwaar aangezet, kosten worden stelselmatig onderschat en kritische rapporten van onderzoeksbureaus verdwijnen in een bureaula of worden in de vorm van een eenzijdige samenvatting aan de Kamer gestuurd.’* De Kamer krijgt vooral die informatie die het standpunt van het kabinet ondersteunt. Het kabinet zal contra-informatie alleen sturen indien de Kamer er expliciet om vraagt of het kabinet er echt niet onderuit kan.

*‘Gekleurde informatie is onvermijdelijk. Het wordt een probleem indien een minister misstanden probeert te verhullen, of informatie achter houdt. Het fenomeen ‘verstriking’, in de vorm van het bagatelliseren van negatieve informatie en het overschatten van positieve signalen komt regelmatig voor.’ (Dijksma, PvdA)*

In het rapport van de Tijdelijke Commissie Infrastructuur wordt uitgebreid aandacht geschonken aan de problematiek van verstriking, waarbij een departement soms tegen beter weten in vast houdt aan eerder gemaakte keuzes.<sup>60</sup> Nauw verwant aan het fenomeen kleuring is het zogenaamde ‘framen van informatie’. In de Verenigde Staten is er uitgebreid onderzoek verricht naar het de opkomst van ‘framing’ en de wortels van dit fenomeen kunnen gevonden in de kunst van de retorica zoals die reeds door de oude Grieken werd bedreven.

*‘Regelmatig proberen departementen een discussie te ‘framen’: het dusdanig benoemen van een vraagstuk dat het de belangen van de opdrachtgever in casu de minister dient. Overigens is de naam ‘Betuweroute’ door de NS zelf verzonnen, in een tijd waarin het belang van framen blijkbaar minder onderkend werd.’ (Kool, voormalig Griffier TCI)*

Veel Kamerleden herkennen het probleem: ‘De voordelen en toekomstprognoses worden nadrukkelijk en rozig geprojecteerd. De risico’s worden regelmatig onderbelicht.’ Het kleuren van informatie heeft voor een deel ook betrekking op het niet adresseren van problemen:

*‘In de stukken van het kabinet wordt niet aangegeven wat er niét goed gaat; de informatie is positief gekleurd. Je krijgt niet alle informatie die nodig is voor een goede verantwoording. Sommige problemen worden niet aan de orde gesteld. Een voorbeeld is de discussie over private equity en hedge funds. Een tijd lang is deze discussie door het kabinet vooruitgeschoven onder het motto dat nader onderzoek noodzakelijk is. Pas tijdens de kredietcrisis werd het als een belangrijk thema erkend. Een ander voorbeeld is de discussie over Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen. Het kabinet heeft voor een definitie gekozen waarbij*



*MVO betrekking heeft op de bovenwettelijke inspanningen van een ondernemer op het gebied van people, planet en profit. De helft van de betreffende nota is dan ook een opsomming van allerlei positieve ervaringen en beste praktijken. Dat is allemaal mooi, maar waar ben je dan als overheid op afrekenbaar? Het is een gekleurde definitie, want daarmee wordt het onmogelijk om in dat kader ook te spreken over maatschappelijk onverantwoord ondernemerschap en wat de overheid zou kunnen doen om dergelijke onverantwoorde activiteiten aan te pakken. Het biedt geen omschrijving van de dringende problemen die er spelen op dit terrein. Misschien is een belangrijk informatieprobleem wel gelegen in het weglaten van dingen, het geen aandacht schenken aan problemen die wel geadresseerd zouden moeten worden.’ (Kalma, PvdA)*

Sommige Kamerleden stellen dat op het gebied van kleuring van informatie de afgelopen jaren op een aantal departementen een ontwikkeling ten goede lijkt te zijn ingezet.

*‘Als het gaat om gekleurde informatie is er veel verbeterd in de laatste vijf jaar. De meeste rapportages en statistieken vanuit V&W lijken erg straight en helder. Ik heb niet het gevoel dat ambtenaren continu bezig zijn de minister uit de wind te houden; zo is er de laatste jaren regelmatig expliciet gesproken over nieuwe tegenvallers bij de HSL.’ (Van Hijum, CDA)*

Tegelijkertijd worstelt hetzelfde Kamerlid nog regelmatig met gekleurde of zelfs gemanipuleerde informatie.

*‘Zelf ben ik mijn vertrouwen in besluitvorming als rationeel selectieproces af en toe volledig aan het kwijtraken. Een voorbeeld is de zogenaamde OEI-systematiek, waarbij de economische en maatschappelijke effecten van een project worden beoordeeld. De effectrapportage over nieuwe infrastructuur bij de Noordvleugel was ook negatief, maar vervolgens constateerde het kabinet dat aanleg toch wenselijk was. Er wordt gesleuteld aan criteria en indicatoren teneinde tot een politiek wenselijke uitkomst te komen. Zie de Volkskrant van vandaag, waarbij het ministerie op basis van nader onderzoek concludeert dat de kosten voor ondertunneling rond A6-A9 met een miljard zijn gedaald, van 4 miljard naar 3 miljard. Dat kan niet waar zijn bij gelijke vooronderstellingen; daarvoor is het verschil te groot. Natuurlijk heeft een minister ook een eigen politieke verantwoordelijkheid – het zijn beslissingsondersteunende instrumenten – maar dan moet je bij afwijking van een effectrapportage ook met politieke argumenten komen en niet de systematiek gaan veranderen. De gehanteerde modellen, keuzes en vooronderstellingen zijn namelijk in grote mate beslissend voor de uitkomsten van de berekeningen.’ (Van Hijum, CDA)*

Tegelijkertijd wijst Van Hijum ook op het selectief gebruik van informatie door Kamerleden zelf. Hij ziet Kamerleden selectief winkelen in onderzoeksrapporten: *‘men slaat elkaar met dié cijfers en uitkomsten om de oren welke het eigen standpunt legitimeren.’* Er zijn ook Kamerleden die het fenomeen kleuring betrekkelijk onthecht beschouwen:

*‘De Kamer moet de regering controleren, maar is voor de informatievoorziening voor een deel afhankelijk van diezelfde regering. Dat blijft natuurlijk altijd behelpen. Op departementen wordt tot op het hoogste ambtelijke en bestuurlijke niveau gewerkt aan een goede informatievoorziening aan de Kamer. Dat is de officiële lijn en zo gebeurt het ook vaak. Niettemin heeft een minister natuurlijk niet altijd een springend belang om aan de kamer informatie te leveren die als een boemerang in zijn gezicht terug slaat. Dat betekent dat er indien er sprake is van problemen, deze met een zekere mist worden omgeven en dat successen breder worden uitgemeten. Deze informatieproblemen bereiken wat mij betreft echter geen onacceptabele hoogte; er worden geen bizarre streken uitgehaald. De Kamer moet zich wel bewust zijn van dergelijke mechanismen.’ (Samsom, PvdA)*

### Verhullende informatie

Nauw verwant aan het fenomeen van gekleurde informatie is het probleem van de verhullende informatie. Het vergt enige ervaring in Den Haag, maar kenners van het ambtelijk proza kunnen betrekkelijk snel inschatten of er sprake is van vormen van verhulling, waarbij de belangrijkste aspecten en dilemma's op duistere, dan wel lenige wijze verwoord worden.

*‘Bij sommige brieven golft de ‘beleidslulkoek’ als het ware over je heen. Dan denk ik na het lezen van zo’n brief: ‘wat heb ik nu eigenlijk gelezen?’ Een voorbeeld is de kwestie van de honderden subsidies die door het ministerie van Economische Zaken worden uitgegeven. De Kamer vraagt al jaren om te snoeien in dit woud van regelingen. En dan zegt EZ weer toe dat ze een en ander gaat onderzoeken en dan komt er later een brief met veel fuz erin en de verschillende regelingen zijn samengevat in een plaatje van een diamant en men zegt dat nadere plannen zullen volgen. Maar er komt dus geen antwoord op de vraag van de Kamer. (Vos, PvdA)*

Vos wijst erop dat het kabinet wat dat betreft een voorbeeld kan nemen aan de Rekenkamer. *‘Dat is klare taal, bij Verantwoordingsdag wordt bijvoorbeeld helder aangegeven op welke plaatsen het niet goed gaat.’* Ook andere Kamerleden wijzen op het probleem van verhullende informatievoorziening. Voormalig Kamerlid Duyvendak kon zich er oprecht boos om maken.

*‘De informatie is vaak omfloerst verwoord, omzichtig geformuleerd en regelmatig staat essentiële informatie ergens verstopt middenin een dik rapport. Ik vraag me wel eens af hoe het er werkelijk aan toe gaat in ambtelijke organisaties. Hoe bewust worden de verschillende trucs bij de informatievoorziening aan de Kamer toegepast? Of is het misschien een vorm van ‘mismaaktheid’ die groeit naarmate je langer werkzaam bent in een dergelijke organisatie? ‘Nooit méér zeggen dan nodig is, want anders maak je de minister kwetsbaar.’ Blijf op die schat aan informatie zitten, want dat maakt je minister sterker. Als volksvertegenwoordiger sta je telkens opnieuw voor de afweging: ‘waar ga ik in peuren en wat laat ik*

*lopen. (...) Soms is cruciale informatie op een dusdanige manier verwoord dat op het moment dat er achteraf problemen over ontstaan, ze zich nog net met de betreffende grammaticale verwoording kunnen redden. Het beeld dat opdoemt als je departementale stukken bekijkt is: nauwelijks samenvattingen, veel herhalingen, niet expliciet maken welke wijzigingen er zijn ten opzichte van het bestaand beleid, tenzij het in het belang van een nieuwe minister is om dit wel te expliciteren.’ (Duyvendak, GroenLinks).<sup>61</sup>*

De meeste Kamerleden beperken zich in hun leesgedrag tot samenvattingen, voor zover aanwezig, maar deze bieden niet altijd een evenwichtige weergave van het onderliggende rapport. Sommigen wijzen op het verhullen van informatie via de samenvattingen.

*‘Het slecht samenvatten van achtergrondstudies komt regelmatig voor. Indien een minister in een brief aan de Kamer in een alinea meldt dat deze lijn aansluit bij de opvattingen van het CPB als verwoord in rapport X, dan klopt dit regelmatig niet. Het is raadzaam om dan het bewuste achtergrondstuk erbij te pakken; het komt vaak voor dat daar heel andere conclusies in staan. Ook wordt er te vaak alleen verwezen naar het onderzoek dat het voorgenomen besluit ondersteunt, al het andere wordt gewoon weggelaten.’ (Kool, vm. Griffier TCI)*

Het onderscheid tussen onjuiste informatie en verhullende informatie is niet altijd goed te maken. *‘In het geval van de HSL is de Kamer in zekere zin opgelicht. In eerste instantie werd een bedrag van 3,5 miljard begroot. Na consultatie bij het bedrijfsleven bleek dat minimaal 5 miljard nodig was. Vervolgens is het hele plan toch in 3,5 miljard geperst, waarbij alle risico’s tot later bewaard werden.’ (Van Hijum, CDA)*

De informatievoorziening vanuit departementen is heel wisselend. Er bestaat een grote variëteit, die deels afhankelijk is van de bewindspersoon en deels ook afhangt van de cultuur van het betreffende departement.

*‘Over het algemeen is het ministerie van Financiën vrij goed en precies in haar informatievoorziening, maar je ziet hier soms ook ‘drollen van wetsvoorstellen’. Die zijn dan buitengewoon slecht gemotiveerd, of de cijfermatige onderbouwing rammelt aan alle kanten. Een mooi voorbeeld is de recente informatie over de kilometerheffing. De budgettaire paragraaf is bijna een mystiek plaatje. Dan wordt er vooral veel mist opgetrokken; alsof een koudijsmachine aan het werk is gezet. De minister heeft er blijkbaar geen belang bij om de cijfers nu helder te maken. De motivatie en toelichting is soms in een adembenemend slecht proza geschreven. Dat je na 5 bladzijden denkt: wat heb ik nu eigenlijk gelezen?? Het meandert maar door en je kunt er geen touw aan vastknopen.’ (Vendrik, GroenLinks)*

Een fraai voorbeeld van mystificatie lijken de uitspraken van toenmalig minister Peijs in een Algemeen Overleg met de vaste kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat over de HSL-Zuid en de Betuwelijn.

*De minister gaat vervolgens in op de berekeningen van de staf van de Tweede Kamer, en die van haar ministerie. Er is volgens haar geen sprake van een trukendoos: alle bedragen die de staf noemt, staan in haar brief, er is niets achtergehouden. Alle posten die betrekking hebben op de ontvangsten, worden volledig volgens de regels en met instemming van Financiën gesaldeerd. Er is een inpassingsprobleem van 38 mln. in het infrafonds, tussen 2010 en 2020. Sinds 2003 is een ontvangstenraming als basis in de begroting opgenomen. In het contract met HSA stond dat een jaarlijkse prijsbijstelling zou worden toegepast, en dat door ProRail een deel van de ontvangsten kon worden ingehouden. De hierop betrekking hebbende AMvB is pas in het najaar 2006 bij de Kamer voorgehangen. Rond de ontvangstenpost waren er, naast de genoemde ProRail-post, onzekerheden. Bij de begrotingsvoorbereiding 2007 is de ontvangstenreeks niet eenzijdig aangepast aan de prijsontwikkeling, omdat verschillende posten die van invloed zijn op de ontvangsten nog niet voldoende konden worden gekwantificeerd. De integrale aanpassing zal plaatsvinden zodra er voldoende duidelijkheid is. De minister benadrukt dat het daarbij gaat om beperkte bedragen. Voor de indexering van niet-belastingontvangsten bestaan geen gangbare boekhoudregels. Hierover is overeenstemming met Financiën bereikt.<sup>62</sup>*

## Ontbrekende informatie

De hiervoor beschreven mechanismen van gekleurde en verhullende informatie zijn niet alleen aan elkaar verwant, maar vertonen ook overlap met het fenomeen van 'ontbrekende informatie.' Regelmatig ontbreekt het aan relevante gegevens of informatie.

*'Kennis is macht; zo overzichtelijk is het. En dus bestaat er bij heel veel mensen de neiging om met die informatie van alles te doen voordat je het 'rondwerkt'. Indien er door het ambtelijk apparaat tegenvallers gemeld worden rond de aanleg van een nieuwe spoorlijn, heeft de minister de neiging om door te vragen: "Hoe hard zijn die tegenvallers, weten jullie het écht zeker?" Daarmee wordt fuz gecreëerd en dus is de tijd dan nog niet rijp om het aan de Kamer te melden. Bij ambtenaren speelt eenzelfde mechanisme en rationaliteit. Onwelgevallige informatie wordt nog even binnenskamers gehouden, ook al is het een tikkende bom. De neiging bestaat om informatie dan 'onder de pet te houden', teneinde de zaken eerst zelf op te lossen.' (Pans, voormalig SG V&W)*

*'Ik heb aan het departement gevraagd welke spoorwegovergangen nu precies gesloten gaan worden en wanneer dit gaat gebeuren. We zijn inmiddels 20 stukken en 2 ½ jaar verder, maar ik weet het nog steeds niet. Vaak proberen ambtenaren de indruk te wekken dat ze een Kamervraag beantwoorden, maar ze beginnen met het herformuleren van de vraag, en beantwoorden deze niet gestelde vraag vervolgens in de meest vage termen. In dit geval speelt ook een rol dat Prorail niet alleen de uitvoerder is van deze maatregelen, maar de facto ook*

*de beleidsvoorbereider. Prorail lijkt weinig behoefte te hebben aan ‘pottenkijkers’ die zich gaan bemoeien met de keuze van locaties en V&W vindt het blijkbaar wel goed. (Duyvendak, GroenLinks)*

Sommige kwesties worden eenvoudigweg niet geagendeerd.

*‘De discussie over beveiligingssystemen (ERTMS) van de HSL-Zuid is in de Kamer nooit goed gevoerd. Ik betwijfel zelfs of de minister wist van de plussen en minnen van de verschillende varianten. Vervolgens krijg je opeens bericht dat er allerlei problemen zijn en dat er een nieuwe kostenoverschrijding is van enkele honderden miljoenen euro’s. Deze keuze is in de Kamer niet expliciet aan de orde gesteld. De Kamer moet toezicht houden op de cruciale momenten in de besluitvorming. Dat gebeurt vaak wel, maar niet altijd. Soms worden heel belangrijke beslissingen genomen zonder medeweten van de Kamer. Het is een afweging die op departementen plaatsvindt: ‘Sturen we dit naar de Kamer, of gaan we het gewoon zo doen?’ (Vermeij, PvdA)*

De laatste observatie is interessant. Vermeij weet waar ze over spreekt omdat ze als politiek assistent (PA) van minister Netelenbos de politiek-ambtelijke besluitvorming in de betreffende periode van zeer nabij heeft kunnen meemaken. De vraag is of dit fenomeen ‘Sturen we dit naar de Kamer, of gaan we het gewoon zo doen?’ zich nog steeds voordoet en welke mogelijke beïnvloedingsmogelijkheden de Kamer op dit terrein heeft. Overigens zou het een misvatting zijn om te denken dat ontbrekende informatie alleen verklaard zou kunnen worden uit een doelbewuste ‘desinformatiestrategie’ van de minister.

*‘Er is met name te weinig zicht op de resultaten van beleid, zowel in termen van maatschappelijke effectiviteit, als in termen van de causaliteit. Heeft het beleid tot het resultaat geleid, of zijn de ontwikkelingen vooral te verklaren uit exogene factoren? Een belangrijk probleem is ook de onvergelykbaarheid van informatie. Een voorbeeld betreft het vergroten van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer. Het is van belang om na enkele jaren het effect van de verschillende maatregelen te monitoren. Dan blijkt echter dat de verschillende betrokken partijen (V&W, NS, Prorail, busmaatschappijen) verschillende indicatoren hanteren, waardoor het lastig is om de controlerende rol van de Kamer waar te maken. (Van Hijum, CDA)*

*‘De kwaliteit van de niet-financiële informatie is vaak problematisch. Het gaat daarbij om de onderliggende gegevens die de grondslag vormen voor Verantwoordingsdag in mei. Een voorbeeld. Stel dat het kabinet 50 miljoen heeft gereserveerd om de wachtlijsten in de jeugdzorg terug te dringen. Het is heel lastig om écht zicht te krijgen op de resultaten daarvan, omdat er heel veel ruis op de lijn zit. In de WMO wordt het ziektevervoer in de stad geregeld, maar voor de informatie zijn decentrale overheden en andere organisaties verantwoordelijk.’ (Mastwijk, CDA)*

Op het eerste gezicht lijkt het wenselijk en logisch om als Kamerlid volledige geïnformeerd te willen worden. Alleen indien je als Kamerlid zicht hebt op alle betrokken feiten en overwegingen, kun tot een adequate oordeelsvorming komen, zo is de gedachte. Bij nadere beschouwing lijkt het echter normatief onwenselijk en feitelijk onmogelijk om 'volledig geïnformeerd te worden'. Ten eerste zijn aan informatievoorziening en informatieverwerking ook kosten en tijd verbonden, bijvoorbeeld in termen van secretariële ondersteuning en verwerkingstijd. Er is een zeker omslagpunt waarbij de meerwaarde van het aanboren van extra informatiebronnen niet opweegt tegen de meerkosten ervan. Ten tweede is het verband tussen informatievoorziening en onzekerheidsreductie zeker niet eenduidig. Te veel informatie kan ook de onzekerheid doen toenemen, zoals ook blijkt uit recent onderzoek naar de 'keuze-paradox'. Het streven naar 'volledige informatie' is – zeker in deze tijd – een illusie en kan dan ook niet anders dan in teleurstelling eindigen. Het is wel mogelijk als Kamer nadrukkelijk in te zetten op het verkrijgen van *de meest relevante informatie* en op de essentialia die bepalend zijn voor de effectiviteit van het overheidsbeleid. Waarbij er overigens ook onontkoombaar politiek debat kan en zal ontstaan over de vraag wat rond een bepaald vraagstuk de meeste relevante informatie is. Een dergelijk debat hoeft echter niet problematisch te zijn en raakt in zekere zin zelfs aan de kern van politieke afwegingsprocessen. Vanuit het perspectief van 'deliberative democracy' ligt het dan ook in de rede dat de door minderheden gearticuleerde informatiebehoeften door de meerderheid van de Kamer per definitie geaccommodeerd worden, in de vorm van een gemeenschappelijke en persistente opstelling tegenover de betreffende minister. Indien alle volgens de verschillende politieke partijen relevante informatie ook daadwerkelijk op tafel ligt, kan er pas een zindelijk politiek debat plaatsvinden. (o.a. Gadamer, Habermas). Dergelijke theoretische en ideaaltypische benaderingen worden echter met enige regelmaat gelogenstraft in de dagelijkse politieke praktijk. 'Soms is het opportuun om de Kamer niet wijzer te maken dan dat ze is.' Regelmatig wordt ontbrekende informatie in het politiek debat tussen Kamer en minister aan de orde gesteld. De meeste bewindspersonen hebben meer dan gemiddelde retorische kwaliteiten en weten het mondeling informatiespel behendig te spelen.

*'Sommige ministers zijn goed in het laten lopen van onwelgevallige vragen. Of ze gaan heel lang in op iets dat niet terzake doet. De meeste AO's hebben een vaste tijd en dan loopt het weg. Je kunt als Kamerlid in een tweede termijn of via een schriftelijke vraag het onderwerp opnieuw aan de orde stellen, maar daarmee is niet gezegd dat je dan wél antwoord krijgt. Een andere truc is het bluffen door ministers. "Ik heb dit in 2003 reeds in een brief aan de Kamer gemeld", of "in een vorig AO heb ik u reeds hierover op de hoogte gesteld." Dat heb je als Kamerlid niet paraat en dan stopt het debat.'* (Hermans, LPF)

*'In een aantal gevallen is er sprake van het bewust beperkt informeren van de Kamer. Soms zie je dat schriftelijke vragen heel letterlijk en summier beantwoord worden. Sommige ministers zijn er ook goed in; ze horen alle opmerkingen en vragen aan die in de eerste termijn gesteld worden, en constateren vervolgens 'Als ik het zo hoor, dan zijn dit de belangrijkste vragen', waarbij een aantal*

*andere vragen onbeantwoord blijven. Vervolgens stel je deze vragen in de tweede termijn aan de orde, waarna niet zelden hetzelfde ritueel zich voltrekt. (Van Hijum, CDA)*

Het is aan de Tweede Kamer om te beslissen of ze zich neerlegt bij de ontbrekende informatie. Een meerderheid kan beslissen tot een nieuw AO en dat wordt doorgaans door een minister niet op prijs gesteld. Een dergelijke reactie van de Kamer is echter een relatieve uitzondering. Soms werpt een bewindspersoon zijn gewicht nadrukkelijk in de schaal om bepaalde varianten buiten de orde te verklaren. Daarbij wordt met 'powerplay' beslist over de vraag of bepaalde aspecten nader onderzocht mogen worden.

*'Op een zeker moment in de besluitvorming over de Betuwelijn, is door het CPB de gedachte geopperd om deze gefaseerd aan te leggen. Daarbij zou de zogenaamde 'havenspoorlijn' tot Kijfhoek in de eerste fase worden gerealiseerd, omdat deze hoe dan ook noodzakelijk werd geacht. Met de aanleg van de tweede fase zou gewacht kunnen worden tot er meer zicht was op private financiering door andere partijen. Deze variant is echter door de toenmalig minister Jorritsma weggehoond en weggemasseerd. De Kamer is vervolgens gezeglijk geweest en heeft de minister ermee laten weggelaten. (Kool, v. Griffier TCI)*

Remkes wijst ten slotte op de problemen in de informatievoorziening die voort kunnen komen uit de verkokering van departementen:

*'Een probleem met betrekking tot de informatievoorziening aan de Kamer is de departementale benadering van vraagstukken. Zo wordt de Kamer op moment X geïnformeerd over de gang van zaken rond HSL Zuid door het ministerie van V&W en op moment Y over de ontwikkeling van stationslocaties op dit traject door het ministerie van VROM. Beide kwesties zijn indringend met elkaar vervlochten, maar in de informatievoorziening en de besluitvorming zijn ze losgekoppeld.' (Remkes, voormalig Minister BZK)*

## Resumé

De voorafgaande paragrafen beschrijven een reeks van door Kamerleden ervaren informatiegebreken. Bij elkaar opgeteld lijkt er sprake te zijn van een betrekkelijk omvangrijke onvrede met de door de regering verstrekte informatie. Kamerleden klagen over het overladen met informatie, strategisch timen van informatie, kleuren van informatie, verhullen van informatie en ontbreken van informatie. Daar komen nog bij de door Kamerleden ervaren problemen met selectieve informatieverstrekking en het bevoordelen van coalitiepartijen met informatie. Deze worden elders in dit onderzoek uitgebreider behandeld. Het parlement wordt met grote regelmaat adequaat geïnformeerd, maar als het politiek opportuun is, wordt niet geschroomd informatie te kleuren, te verhullen of te temporiseren. Indien noodzakelijk worden alle registers opengetrokken – en alle luiken gesloten – teneinde de Kamer 'niet wijzer te maken dan dat ze is.'

## 1.4 Conclusies

1. Het persoonlijk informatiehelemaal van een politicus is in betekenisvolle mate bepalend voor zijn politieke effectiviteit en zeggingskracht. Het betreft informatie over
  - inhoud, de historische achtergrond, de belangrijkste probleemanalyses, ontwikkelingen en de verschillende beleids- en handelingsopties,
  - personen, de belangrijkste actoren en hun drijfveren, belangen, motieven en bevoegdheden,
  - de maatschappelijke omgeving, de dominante beelden en preferenties van kernspelers en groepen uit het bedrijfsleven, de wetenschap en de civil society en
  - processen en procedures, de institutionele inrichting, de vigerende regelingen, het ritme van het besluitvormingsproces en de 'policy windows' voor verandering.
2. Kamerleden ontvangen veel relevante informatie van burgers en maatschappelijke organisaties. Contacten tussen Kamerleden en de 'mensen in het land' vinden plaats via werkbezoeken, spreekbeurten of persoonlijke gesprekken. Details uit de praktijk kunnen belangrijke signalen vormen over de effectiviteit en uitvoerbaarheid van beleid.
3. Zoals Kamerleden voor hun informatievoorziening voor een belangrijk deel afhankelijk zijn van de minister, zo zijn bewindslieden op hun beurt voor een belangrijk deel afhankelijk van de informatievoorziening vanuit hun eigen ambtelijke organisatie. Ambtelijke selectie van informatie voor de minister is onontkoombaar. Over het algemeen genomen lijken deze selectieprocessen adequaat te verlopen; Nederland heeft een deskundig en loyaal ambtelijk apparaat. Onderzoek onder ambtenaren wijst uit dat er dertig redenen zijn om de minister (nog) niet te informeren. Deze motieven lijken deels legitiem, maar deels ook kwetsieus te zijn.
4. Het vragenrecht is een van de meest gebruikte instrumenten van de Kamer. Kamervragen worden regelmatig gebrekkig beantwoord. De gegroeide praktijk rond (de beantwoording van) Kamervragen kan worden samengevat in een aforisme: *Het stellen van de juiste vragen is een kunst; het krijgen van de juiste antwoorden een genade*.
5. Er bestaat een reeks veel voorkomende informatiegebreken in het verkeer tussen regering en parlement, zoals deze door Kamerleden ervaren worden. Het betreft het overladen met informatie, strategisch timen van informatie, kleuren van informatie, verhullen van informatie, bevoordelen met informatie, selectie van informatie en het ontbreken van informatie.
6. De belangrijkste karakteristiek voor het beschrijven van de Tweede Kamer is volgens Kamerleden het onderscheid tussen regering en coalitiefracties enerzijds en oppositiefracties anderzijds. Coalitiepartijen worden vaak eerder geïnformeerd door het departement en oppositiepartijen hebben vaak een informatie achterstand ten opzichte van de coalitiefracties.



Hoe vertellen we het de Kamer?

## Tussenspel De val van het tweede kabinet Balkenende

In juni 2006 viel het tweede kabinet Balkenende. De kwestie had betrekking op het handelen van minister Verdonk van Vreemdelingenzaken en Integratie rond de naturalisatie van Ayaan Hirsi Ali. Op 28 juni 2006 startte om 21.00 uur een debat dat uiteindelijk tot 5.30 uur in de vroege ochtend zou duren. Een van de thema's van debat was de verklaring van Hirsi Ali waarin zij schuld bekende aan de ontstane verwarring. Tijdens dit Kamerdebat barstte de bom toen minister-president Balkenende na herhaalde vragen van verschillende fracties liet weten dat de schuldbekennende verklaring van Hirsi Ali zo was opgesteld omdat minister Verdonk 'er mee moest kunnen leven'. Na het debat zegde de D66 coalitiefractie het vertrouwen in het kabinet op. De casus is in het kader van dit onderzoek naar informatie en politiek interessant omdat het laat zien hoe nauw de precieze formulering luistert in het politiek debat. Het is voor een politicus een ware kunst om in gevoelige situaties bepaalde informatie niet te verstrekken en de betreffende vragen uit de Kamer lenig te beantwoorden. In dit nachtelijk uur was een dergelijke lenigheid premier Balkenende uiteindelijk, na heel veel bezwerende antwoorden, niet meer gegeven.

### Achtergrond

De aanleiding voor het debat werd gevormd door de reportage van het televisieprogramma Zembla. Op 11 mei 2006 zond dit programma een documentaire uit over het Nederlanderschap van het Kamerlid Ayaan Hirsi Ali. Hierin werd gesteld dat haar het Nederlanderschap ontnomen zou kunnen worden omdat zij bij haar asielaanvraag een vale naam en geboortedatum had opgegeven. Dit feit was overigens niet onbekend omdat Hirsi Ali daar zelf in 2002 al in de media over had gesproken. Het verlies van het Nederlanderschap zou ook betekenen dat zij niet langer Tweede Kamerlid zou kunnen zijn. Op basis van deze uitzending besloot minister Verdonk een onderzoek in te stellen naar de feiten en juridische gevolgen hiervan.

Enkele dagen later werd bekend dat Hirsi Ali de Tweede Kamer per 1 september 2006 zou gaan verlaten om te gaan werken voor de Amerikaanse conservatieve denktank 'American Enterprise Institute'. Op dezelfde dag, 15 mei 2006, maakte minister Verdonk bekend dat uit onderzoek was gebleken dat Hirsi Ali 'vooralsnog wordt geacht het Nederlanderschap niet te hebben verkregen.' De volgende dag verklaarde Hirsi Ali per direct terug te treden als Lid van de Tweede Kamer. Over haar identiteit legde ze een inmiddels beroemde verklaring af.

*'Nu vraagt u zich wellicht af: Hoe heet ik? Ik ben Ayaan, de dochter van Hirsi, die de zoon is van Magan, de zoon van Isse, de zoon van Guleid, die de zoon was van Ali, die de zoon was van Wai'ays, die de zoon was van Muhammad, van Ali, van Umar, van het geslacht Osman, de zoon van Mahamud. Ik ben van deze clan. Mijn oervader is Darod, die achthonderd jaar geleden vanuit Arabië naar Somalië kwam en de grote stam van de Darod stichtte. Ik ben een Darod, een Macherten,*

*een Osman Mahamud, en een Magan. Vorige week was er nog enige verwarring over mijn naam. Hoe ik heet?*

*U weet nu hoe ik heet.'*

Op verzoek van GroenLinks vond vervolgens over deze kwestie een spoeddebat plaats. Aan minister Verdonk werd per motie gevraagd om haar standpunt in heroverweging te nemen, op basis van nader onderzoek. Minister Verdonk verklaarde zich daartoe bereid en zegde tevens toe om een nieuw eventueel naturalisatieverzoek versneld te zullen behandelen. Op 27 juni 2006 besloten de betrokken ministers dat Ayaan Hirsi Ali haar Nederlandse nationaliteit mocht behouden. Op basis van Somalisch naamrecht was zij gerechtigd haar grootvaders naam Ali te voeren. Minister Verdonk stuurde hierover een brief aan de Tweede Kamer.<sup>63</sup> Dezelfde dag gaf Hirsi Ali een verklaring uit waarin zij verklaarde dat zij minister Verdonk op het verkeerde been heeft gezet.

### **Verklaring van mevrouw Ayaan Hirsi Ali**

*Op 15 mei j.l. heb ik van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie een brief ontvangen waarin mij werd meegedeeld dat de uitlatingen die ik over mijn identiteit heb gedaan zouden kunnen impliceren dat ik het Nederlanderschap nooit had verkregen. Deze mededeling was gebaseerd op mijn verklaring, dat ik niet Ayaan Hirsi Ali, maar Ayaan Hirsi Magan heet. (...) De naam Ayaan Hirsi Ali is de naam die ik naar Somalisch recht en gewoonte mocht voeren en die daarmee ook uitgangspunt voor de Nederlandse naamsaanduiding kan zijn. Mijn mededeling, dat ik over mijn identiteit heb gelogen, geeft dus niet de werkelijkheid weer. Het gaat hier echter om feiten die de minister niet bekend konden zijn en ik heb er volledig begrip voor, dat zij heeft gehandeld zoals zij heeft gedaan. Ik betreur het dat ik haar met mijn mededeling op het verkeerde been heb gezet. Ik zal als Ayaan Hirsi Ali door het leven gaan.*

*w.g.*

*Ayaan Hirsi Ali*

*26 juni 2006*

Tijdens een nieuwsuitzending verklaarde Hirsi Ali hierover dat deze verklaring noodzakelijk was om haar paspoort te kunnen behouden. Om de bewijsvoering rond te krijgen was verlangd dat ze een verklaring zou tekenen, waarin zij toegaf en betreurde dat ze via de media minister Verdonk op het verkeerde been had gezet. Deze gebeurtenissen vormden de opmaat voor het Kamerdebat op 28 juni 2006 over het kabinetsbesluit inzake de nationaliteit van mevrouw Ayaan Hirsi Ali.<sup>64</sup> Hieronder volgen een aantal fragmenten uit dit debat die betrekking hadden op het al dan niet uitoefenen van druk om een 'schuldbekentenis' te verkrijgen.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): *Voorzitter. (...) De minister is onbehoorlijk geweest, door van Hirsi Ali een politieke schuldbekentenis te verlangen. (...) Zonder enige juridische noodzaak heeft zij van mevrouw Hirsi Ali verlangd dat zij een door de Staat opgestelde verklaring ondertekende. Daar waar juridische overeenstemming is, is geen andere dan een politieke reden denkbaar om dit te wensen: het dekken van de aftocht. Hoe bestaat het dat aan het behouden van een paspoort een prijskaartje wordt gehangen, in de vorm*

*van een schuldverklaring, een aflat voor de minister? De minister erkent zelf zowel in haar brief, op pagina 3, als bij Nova, gisteravond, dat de verklaring heeft meegewogen in haar beslissing over het Nederlandschap.*

*De heer **Wilders** (Groep Wilders): Mijnheer de voorzitter. De kwestie Hirsi Ali wordt een steeds beschamender vertoning, een politiek spel van leugens en bedrog en politieke manipulatie. (...) Er wordt onder druk een schuldbekentenis ondertekend, om het gezicht te redden van een zwabberende minister, met als tegenprestatie dat het Nederlandse paspoort mag worden behouden. (...) Nog geen dag na de ondertekening van die verklaring zegt mevrouw Hirsi Ali zelf dat zij de verklaring liever anders had gezien, dat zij liever een andere verklaring had ondertekend, dat zij moeite heeft met wat er in die verklaring staat en dat die niet meer dan een politiek compromis is dat onder druk is ondertekend. De deal was: de een de verklaring en een niet al te groot gezichtsverlies, de ander het paspoort.*

*De heer **Bos** (PvdA): Voorzitter. (...) Mijn tweede en minstens zo grote verwijt aan de minister is dat zij het kennelijk nodig vond om Ayaan Hirsi Ali een verklaring te laten tekenen waarin die de schuld op zich nam. Die verklaring is juridisch irrelevant, moreel laakbaar en rechtsstatelijk volstrekt ongepast. (...) Omdat het dus juridisch niet nodig was, kan de minister alleen maar zo hebben gehandeld om haar eigen gezicht te redden. Zij heeft misbruik gemaakt van de kwetsbare positie van iemand die onder druk staat en geen kant op kan. (...) Ik begrijp niet waarom de minister dat nodig vond. Ze had het nooit mogen doen en de ministerpresident had dit nooit mogen laten gebeuren.*

*De heer **Van Beek** (VVD): Ik vind deze verklaring heel belangrijk. Ik heb al gezegd dat het naar mijn mening niet gaat om de laatste paar regels maar dat het gaat om de echte verklaring. Ik heb ook gezegd dat ik graag wil weten hoe de verklaring tot stand is gekomen en wie voor welke teksten verantwoordelijk is. Dit is de eindtekst. Ik ben benieuwd hoe het proces zich heeft voltrokken, wie welke delen van teksten waarover heeft aangeleverd. Ik ben van mening dat de Kamer hierover van de regering inzicht dient te krijgen. Ik heb deze vragen gesteld. Ik meen dat wij er op basis van meer informatie – dat hoop ik althans – in tweede termijn op terug kunnen komen.*

*Minister **Balkenende**: (...) Ik weerspreek dat hier sprake zou zijn van een politieke deal. Het ging om een integere weging van de vragen hoe het zit met het naamrecht, welke factoren en omstandigheden relevant zijn, hoe het zit met de naam "Ali" en wat ervoor nodig is om dat verhaal houdbaar te laten zijn. Daarom is er zo over gesproken. Er wordt nu gesuggereerd dat ik een deal heb gesloten, maar dat is niet zo. Dit was iets wat wij nodig hadden en dat hebben wij ook nadrukkelijk zo besproken. Er is geen tijdsdruk geweest. Er is gewoon overleg gevoerd met de advocaten en dat heeft tot dit alles geleid.*

*De heer **Bos** (PvdA): Wij kunnen dus het volgende vaststellen: iemand die in een positie zit waarin zij de macht heeft en de bevoegdheid heeft om wel of niet een naturalisatiebesluit af te geven, kan zeggen: betrokkene heeft niet alle vrijheid om zomaar van alles te ondertekenen, ik heb bepaalde eisen en als zij niet doet wat ik wil, kan dat betekenen dat het besluit niet afkomt. (...)*

Minister **Verdonk**: *Er is geen sprake van: als zij niet doet wat ik wil. Op de vraag aan mevrouw Hirsi Ali of zij gedwongen was, heeft zij duidelijk gezegd dat ze niet ertoe is gedwongen om die verklaring te tekenen.*

Mevrouw **Van der Laan** (D66): *Het is duidelijk dat zij daartoe niet is gedwongen. De vraag van velen hier in de Kamer is dan ook niet of zij daartoe is gedwongen. De vraag is of er op enig moment is aangegeven dat, als zij die verklaring zou ondertekenen, zij dan de volgende dag de zekerheid zou hebben over haar paspoort.*

Minister **Verdonk**: *Ik heb begrepen dat haar gemachtigde haar dat heeft verteld. Van onze kant is gezegd dat wij die verklaring nodig hebben om de uiteindelijke constatering te kunnen doen.*

Mevrouw **Van der Laan** (D66): *Mijn vraag was of aan Ayaan of aan haar gemachtigde is meegedeeld dat, als zij die verklaring zou ondertekenen, er de volgende dag duidelijkheid over haar paspoort zou zijn.*

Minister **Verdonk**: *Bij mijn weten niet.*

Mevrouw **Van der Laan** (D66): *Misschien kunt u dat even checken bij degene die de communicatie heeft gedaan. Ik denk dat dat namelijk wel van belang is. U zegt: zonder die verklaring had zij dat paspoort ook gekregen.*

Minister **Verdonk**: *Nee, dat zeg ik niet. Ik zeg dat ik die verklaring nodig had om de uiteindelijke constatering te doen. Volgens mij is er nooit sprake geweest van: als je dit nu doet, dan zal morgen dát. Wel van: deze verklaring is nodig voor het uiteindelijke oordeel.*

Mevrouw **Van der Laan** (D66): *Kunt u dan uitleggen welk onderdeel van die verklaring echt nodig was voor dat uiteindelijke oordeel? Want de dwaling stond al op pagina 13 van de brief van 1 juni van de advocaat. Het feit dat zij de naam Ayaan Hirsi Ali zou voeren en niet de naam Magan, was al in een eerdere verklaring duidelijk geworden. Wat is dan juridisch gezien de toegevoegde waarde van die verklaring? (...)*

Minister **Verdonk**: *Wij hebben een conceptverklaring gemaakt, die naar Ayaan en naar haar gemachtigde is gefaxt. Er was de mogelijkheid om daarop te reageren. Er zijn dan ook enige woorden aan veranderd. Ayaan heeft gisteren duidelijk verklaard dat zij zich niet gedwongen voelde. Zij heeft uit vrije wil haar handtekening onder die verklaring gezet, dus volgens mij is er geen sprake van dwang. Er lag een conceptverklaring, er zijn woorden veranderd en er staat nu een handtekening onder.*

Mevrouw **Van der Laan** (D66): *Ayaan heeft gezegd dat zij opereerde onder tijdsdruk. Zij wil een visum aanvragen, zij wil met haar nieuwe baan beginnen en zij wil een nieuw leven beginnen. Zij stond wel degelijk onder druk, niet onder de druk van een minister, maar onder tijdsdruk. Ik vraag dus nog een keer of haar duidelijk is gemaakt dat, als zij die verklaring zou tekenen, zij de volgende dag die duidelijkheid over haar paspoort zou hebben.*

Minister **Verdonk**: Ik weet niet wat de gemachtigde heeft gezegd, maar volgens mij is door onze kant alleen gemeld dat deze verklaring nodig was voor het uiteindelijke oordeel. De tijdsdruk was een eigen beleving van betrokkene. Zij heeft ook heel duidelijk gezegd dat zij niet onder druk is gezet of is gedwongen.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): (...) Als de verklaring nodig was voor de bewijslast om de zaak rond te krijgen, is er dus gewoon druk op mevrouw Ayaan Hirsi Ali uitgeoefend, want dan wist zij namelijk ook dat de zaak niet rond zou komen als zij niet tekende. Met het benadrukken dat de brief noodzakelijk was voor de bewijslast erkent de minister dat er druk is uitgeoefend.

Minister **Verdonk**: Als de overheid aan iemand vraagt om een verklaring te tekenen, hoort dat tot het normale verkeer tussen overheid en burgers en dat is ook in dit geval zo. Er is geen druk uitgeoefend.

Minister **Balkenende**: Over de vraag of je een verklaring wel of niet wilt hebben, wordt verschillend gedacht. Daar gaat het niet om. Het kabinet heeft het standpunt dat de verklaring er moest komen als onderdeel van de totale bewijsvoering om het verhaal rond te krijgen. Daar staan we voor. (...) Met de advocaat van mevrouw Hirsi Ali is een concept besproken. Dat heeft geleid tot een wijziging van de passage "ik betreur dat". Dat waren de woorden van mevrouw Hirsi Ali. De advocaat heeft gevraagd of met ondertekening van de verklaring de zaak rond zou zijn. Daarop is te verstaan gegeven: ja, dan is de zaak rond, want wij willen dat verhaal. Dat is geen druk geweest. (...) Wij hadden die verklaring nodig voor onze motivering. Zo is het gegaan.

Mevrouw **Van der Laan** (D66): *Ik stel nog één keer precies dezelfde vraag. Ik heb niet gezegd dat er sprake was van druk. Ik heb gevraagd of aan mevrouw Hirsi Ali dan wel aan haar zaakgemachtigde is doorgegeven dat als de verklaring zou worden ondertekend, er de volgende dag duidelijkheid zou komen over het paspoort.*

Minister **Balkenende**: Ik zeg wat ik mij heb laten vertellen, want ik was er op dat moment niet bij. Op de vraag van de advocaat of met ondertekening van de verklaring de zaak geregeld zou zijn, in de zin van dat dan het verhaal rond zou zijn, is gezegd: ja, dan is de zaak rond, want dan is het verhaal sluitend. Dat is geen kwestie van druk, maar het is wel het bieden van de helderheid die je van iedereen verwacht. Dit moest gebeuren.

De heer **Van Beek** (VVD): *Ik begrijp heel goed waarom u die verklaring nodig had, maar ik heb nog een vraag. De op een na laatste zin van de verklaring luidt: Het gaat hier echter om feiten die de minister niet bekend konden zijn en ik heb er volledig begrip voor dat zij heeft gehandeld zoals zij heeft gedaan. Die zin lijkt mij niet nodig voor de volledige besluitvorming. Ware het denkbaar geweest om die verklaring tot stand te brengen zonder dat er deze zin in stond?*

Minister **Balkenende**: *Dat zou denkbaar zijn geweest. Dit was echter een verklaring waarmee ook de minister voor V en I moest kunnen leven. (accentuering auteur) Daarover is in het overleg met de bewindslieden gesproken. Die verklaring is voorgelegd aan de advocaat en dat heeft geleid tot een verandering. Ook daarover is normaal*

*gesproken. Essentieel is de correctie van het beeld van de Zemblauitzending en het verhaal van het willen gebruiken van de naam Hirsi Ali.*

De heer **Van Beek** (VVD): *Hadden de correcties betrekking op deze passage of op andere?*

Minister **Balkenende**: *Op deze passage.*

De **voorzitter**: *Het zou normaal zijn om deze ronde nu te beëindigen, maar ik begrijp dat de heer Bos nog een vraag wil stellen.*

De heer **Bos** (PvdA): *Ik wil slechts mijn dank uitspreken voor het feit dat de minister-president deze helderheid heeft geboden. Nu weten wij dat die brief niet alleen vanwege juridische relevantie geboden was, maar ook vanwege het feit dat de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie ermee moest kunnen leven. Met dat argument werd iemand die van diezelfde minister afhankelijk was, gevraagd om te tekenen, terwijl zij wist dat dat nodig was om haar paspoort te krijgen. Dat weten wij dan nu.*

Minister **Balkenende**: *Ik zeg van mijn kant dat over deze verklaring normaal overleg heeft plaatsgevonden. Dat zijn de feiten.*

*De vergadering wordt van 2.31 uur tot 3.45 uur geschorst.*

Minister **Balkenende**: *Voorzitter. Het is al laat en blijkbaar hebben mijn formuleringen aan het slot van de eerste termijn er toch wat onder geleden. Ik heb gemerkt dat in mijn uitspraak "de minister moest er ook mee kunnen leven" veel meer is gelegd dan ik ermee heb bedoeld. Kern van de redenering van het kabinet is het volgende: de verklaring was nodig om het verhaal juridisch sluitend te krijgen ten aanzien van de bewijsvoering.*

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): *(...) Het gevolg van de schuldverklaring van Ayaan Hirsi Ali en het feit dat de minister er alleen mee kon leven als die er kwam, is dat wij niet meer kunnen leven met deze minister. Daarom dien ik de volgende motie in.*

*De Kamer, gehoord de beraadslaging,  
van mening dat de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie in haar onderzoek naar de nationaliteit van mevrouw A. Hirsi Ali en bij het bewerkstelligen van een ondertekening door betrokkene van een "eigenschuldverklaring" onzorgvuldig te werk is gegaan;  
spreekt hierover haar afkeuring uit,  
en gaat over tot de orde van de dag.<sup>65</sup>*

### **politieke gevolgen**

Deze motie werd na stemming met 79 tegen 64 stemmen verworpen. Politiek relevant was echter het feit dat een van de coalitiepartijen niet langer vertrouwen had in een minister van het kabinet. Fractievoorzitter Van der Laan van D66 liet weten dat 'na deze vertoning is het vertrouwen van de D66-fractie in deze minister toch echt te veel gevraagd'. Coalitiepartij D66 stemde daarmee voor de motie van wantrouwen. De volgende dag, 29 juni, maakte het kabinet bekend zich niet geroepen te voelen

om Verdonk te vervangen aangezien de motie van afkeuring was verworpen. De D66-fractie zegde vervolgens de steun aan het gehele kabinet op. Op donderdagavond 29 juni hebben de drie bewindslieden van D66 hun ontslag aangeboden. Voor de overige ministers en staatssecretarissen was dit aanleiding om hun portefeuilles ter beschikking te stellen. Voormalig premier Lubbers werd benoemd tot informateur van een missionair rompkabinet Balkenende III van CDA en VVD dat op 7 juli aantrad.

## Reflectie

In het debat over deze kwestie speelden verschillende aspecten een rol; de uitsnede die hierboven is gemaakt had met name betrekking op de vraag of Hirs Ali al dan niet onder druk was gezet om een schuldverklaring te tekenen. Strikt genomen was er in deze casus geen sprake van in deze casus van een informatiegebrek; uiteindelijk kreeg de Kamer immers de informatie die ze wilde hebben. Na heel veel vragen, die telkens opnieuw door minister Verdonk en premier Balkenende in zeer algemene bewoordingen werden beantwoord, kreeg de Kamer uiteindelijk een eerlijk antwoord van premier Balkenende. *‘Dit was echter een verklaring waarmee ook de minister voor V en I moest kunnen leven.’* Dit leverde voor veel fracties het bewijs op dat er sprake was van politiek onaanvaardbaar handelen van de betreffende minister; hetgeen uiteindelijk leidde tot de val van het tweede kabinet Balkenende. Dit roept de vraag op hoe het handelen van de premier vanuit informatieperspectief geduid zou moeten worden. De premier zelf stelde in de laatste termijn: *‘Het is al laat en blijkbaar hebben mijn formuleringen aan het slot van de eerste termijn er toch wat onder geleden. Ik heb gemerkt dat in mijn uitspraak “de minister moest er ook mee kunnen leven” veel meer is gelegd dan ik ermee heb bedoeld.’* In de commentaren in de kranten werd geschreven dat de premier zich dit antwoord in een onbewaakt ogenblik liet ontglippen. Kamerlid Wilders stelde in zijn laatste termijn: *‘Ik begrijp dat hij of iemand anders uit zijn kabinet het een “slip of the tongue” noemde, maar hij heeft het gezegd ondanks dat hij het nu probeert recht te praten. Hij heeft gezegd dat minister Verdonk ermee zou moeten kunnen leven. Dat is (...) politiek zeer onhandig, al was hij hier misschien eerlijk over.’* In een reconstructie enkele jaren na dato constateert Van Beek:

*“In het bewuste debat dat leidde tot de val van het tweede kabinet Balkenende had Verhagen reeds enkele malen geïnterrumpeerd. Hij was door zijn mogelijkheden heen en verzocht mij om het over te nemen. Ik heb toen bewust een vraag gesteld aan Balkenende omdat ik van hem een meer geobjectiveerd antwoord verwachtte. Bovendien waren Rutte en Verdonk net verwickeld in een strijd om het leiderschap van de VVD, zodat ik wat dat betreft zeer voorzichtig moest opereren. In het laatste deel van het debat was Balkenende echter minder geconcentreerd dan normaliter het geval is. Het was laat, de adrenaline zat waarschijnlijk op een laag niveau en de vermoeidheid had toegeslagen. Ik stelde de vraag: ‘Ware het denkbaar geweest om die verklaring tot stand te brengen zonder dat er deze zin in stond?’ De premier gaf vervolgens precies het verkeerde antwoord. Het gaat er niet om dat het waar was, of niet waar, het gaat om de toonzetting en die was hier in deze context zeer onhandig.” (Van Beek, VVD)<sup>66</sup>*



Daarmee komt een dilemma in beeld waarmee iedere politicus van tijd tot tijd mee te maken krijgt, namelijk de spanning tussen eerlijkheid en politieke handigheid. Met enige regelmaat is het politiek niet handig om onverkort de gehele waarheid en niets dan de waarheid te vertellen over gebeurtenissen die plaats vinden onder de verantwoordelijkheid van een minister. In een collectieve sector ter grootte van 300 miljard zijn er waarschijnlijk iedere maand wel majeure voorbeelden te vinden van beleidsfalen. Het voluit en ronduit communiceren over alle gebreken in beleid en uitvoering zou in een tijdperk waarin mislukkingen in de media worden uitvergroot kunnen leiden tot het met grote regelmaat aftreden van bewindspersonen en daarmee de stabiliteit en regeerbaarheid van het land niet ten goede komen. Er is misschien wel een collectieve en impliciete rolverwachting in parlement en samenleving ten aanzien van ministers dat zij dergelijke problemen juist niet indringend benoemen, maar dat zij gerezen problemen vooral oplossen. Een oude volkswijsheid luidt: 'Eerlijkheid duurt het langst', maar binnen het politieke domein lijken soms andere wetmatigheden te gelden. Premier Balkenende was laat op de avond ongewoon eerlijk over wat er precies had plaatsgevonden, maar hem werd door vriend en vijand vooral politieke onhandigheid verweten. Blijkbaar verwacht de samenleving van politici zowel 'eerlijkheid' als 'politieke handigheid', terwijl deze kwaliteiten niet altijd goed te combineren lijken te zijn. Dat is op zichzelf genomen een verontrustende observatie.

## Hoofdstuk 2: Over de methode

*'De constructie van feiten  
is zozeer een collectief proces  
dat een geïsoleerd persoon slechts dromen,  
beweringen en gevoelens kan opbouwen,  
geen feiten.'*

(Latour)

1

2

3

4

5

6

7

Hoe vertellen we het de Kamer?

## Bekentenis

Dit hoofdstuk start met een voorzichtige bekentenis. Het voorliggende onderzoek is het resultaat van een betrekkelijk amorfe ontdekkingstocht in de wereld van informatie en politiek, waarbij ik nalatig ben geweest in het vooraf formuleren en expliciteren van de volgens de regelen der kunst te hanteren methode. In het bijzonder heb ik verzuimd voorafgaand aan het onderzoek heldere en toetsbare hypothesen te formuleren en ben ik in gebreke gebleven bij het vooraf expliciteren en preciseren van de onderzoeksopzet. Wel heb ik vooraf enkele onderzoeksvragen geformuleerd, maar deze zijn gedurende het onderzoek geleidelijk geëvolueerd. Bij een exacte reconstructie van het onderhavige onderzoek zou een buitenstaander kunnen concluderen: *'Zijdelingse kennis. Voor iedere waarnemer zwalkte hij maar wat rond.'* (Pirsig). Daar zijn zeker goede argumenten voor te geven.

Tegelijkertijd heb ik me wel degelijk voorafgaand aan dit onderzoek uitgebreid georiënteerd op vraagstukken van epistemologische en methodologisch aard, meer dan een promovendus meestal gegeven is.<sup>67</sup> De reden daarvoor is met name gelegen in de aanvankelijke thematische oriëntatie van mijn dissertatie onderzoek op vraagstukken van nieuwe verbindingen, co-creatie en transdisciplinariteit. Ik heb daarnaast in mijn praktijk als adviseur veel processen begeleid en deze professionele en wetenschappelijke inzichten in methoden en technieken misschien wel als 'tacit knowlege' toegepast in de verschillende fasen in dit onderzoek. In methodisch opzicht heb ik me in het bijzonder laten inspireren door uiteenlopende denkers als Descartes, Neurath, Pirsig, Latour, Klein en De Groot. Het is aan de lezer om een oordeel te vellen of de in dit hoofdstuk ex post gereconstrueerde en geëxpliciteerde methode de toets der wetenschappelijke kritiek kan doorstaan.

Meer dan in andere hoofdstukken zal hieronder de 'ik-vorm' nadrukkelijk gehanteerd worden, enerzijds omdat methodische overwegingen en beslissingen mijns inziens sterker persoonsgebonden zijn dan veelal wordt aangenomen, maar vooral ook om de wijd verbreide wetenschappelijke fictie te ontkrachten dat de persoon van de wetenschapper geen factor van betekenis zou behoren te zijn.

Het voorliggende hoofdstuk start met een kleine geschiedenis van het denken over de methode. Vervolgens zal ik verantwoording afleggen over de gehanteerde methode, mede in relatie tot mijn professionele en persoonlijke achtergrond en daarbij de in dit onderzoek gehanteerde methoden expliciteren. Het hoofdstuk sluit af met enkele reflecties over kwaliteit en acceptatie, in wetenschap en politiek.

## 2.1 Wetenschapsfilosofie, een kleine geschiedenis

*“Het gezond verstand is het best verdeelde goed ter wereld, al was het maar omdat iedereen er zoveel van denkt te hebben, dat zelfs wie men anders het moeilijkst tevreden stelt, er doorgaans niet meer van willen hebben dan hij al bezit.”*

Met deze zin opent Descartes zijn werk ‘Over de methode’, waarmee hij volgens velen de basis legt voor de moderne wetenschapsbeoefening. Het boek is vooral bekend geworden door het historische ‘cogito ergo sum’, maar persoonlijk werd ik vooral getroffen door de helderheid en stilistische kwaliteit, alsmede de oprechtheid van de daarin beschreven zoektocht naar waarheid.<sup>68</sup> Om deze redenen wil ik hem in dit hoofdstuk eren met enkele citaten in de hoofdtekst en de noten, ook al realiseer ik me dat velen hem niet geheel ten onrechte beschouwen als de grondlegger van het westers reductionistisch denken. Vele wetenschappers voor hem en na hem hebben zich het hoofd gebroken over de vraag wat de beste methode is om tot valide en betrouwbare inzichten te komen. Via welk proces krijgt de mens inzicht in de werking van fysische, biologische en sociale systemen? Welke methode leidt tot het ontdekken van mechanismen die anders in het verborgene zouden blijven? Langs welke weg kan de fysieke en maatschappelijke werkelijkheid het dichtst benaderd worden? Deze paragraaf bevat een uiterst beknopte en daarmee per definitie kwestieuze samenvatting van het denken over de methode.

In vroeger tijden was wetenschapsbeoefening zelden beperkt tot één afzonderlijk domein. Aristoteles schreef niet alleen over wiskunde, geometrie en astronomie, maar was ook filosoof, logicus en ethicus. Wetenschap en kunsten vormden geïntegreerde werelden van beoefening en reflectie, zoals veel later tot uitdrukking kwam in de werken van Leonardo da Vinci. De vader van de moderne markteconomie, Adam Smith, was eigenlijk moraaltheoloog. Vanaf de 17-e eeuw wordt wetenschapsbeoefening gedomineerd door de experimentele methode, zoals onder andere uitgewerkt door Bacon. Wetenschappelijke kennis is in zijn opvatting kennis over de objectieve werkelijkheid, die onafhankelijk van de subjectieve indrukken van de menselijke geest bestaat. Elementaire kennis is te verkrijgen door onze informatie te verkrijgen van een zuivere bron, de zintuiglijke ervaring. De nadruk wordt hierbij gelegd op experimenten in een geïsoleerde ‘laboratorium’ context, waarbij storende invloeden van externe omstandigheden zoveel mogelijk geminimaliseerd worden en waarin de gewoonlijk verborgen eigenschappen van de natuur geobserveerd kunnen worden. Bacon drukte de noodzaak van een dergelijke aanpak beeldend uit met “Je moet de leeuw aan zijn staart trekken om zijn ware aard te leren kennen.” De wetten in de theorieën beschrijven en specificeren relaties tussen meetbare grootheden en empirische regulariteiten. Dit leidt uiteindelijk tot empirisch gestaafe uitspraken. De wetten hebben een universeel karakter: zij gelden altijd en overal. Daarbij dienen wel enkele centrale regels in acht genomen te worden om te voorkomen dat de

zuivere bron besmet wordt door storende subjectieve invloeden. De ervaring dient reproduceerbaar te zijn. De gehanteerde methode dient geëxpliciteerd te worden. De verwerking van premissen naar conclusies dient gebruik te maken van onbetwistbare middelen als logica, wiskunde en statistiek. De bevindingen dienen kaal, gedetailleerd en bij voorkeur gekwantificeerd gepresenteerd te worden. Descartes formuleerde in zijn in 1637 in Leiden verschenen ‘Discours de la méthode’ de volgende vier regels:

*‘De eerste was nooit iets voor waar aan te nemen waarvan ik niet zelf de waarheid op evidente wijze inzag, dat wil zeggen, zorgvuldig te vermijden om overhaast of vooringenomen te oordelen, en in mijn oordeel niets te betrekken dan wat zich zó helder en zó welonderscheiden aan mijn geest voordeed dat ik er niet meer aan kon twifelen.*

*De tweede, om elk te onderzoeken probleem eerst in zoveel stukken te verdelen als mogelijk en voor een juiste oplossing noodzakelijk zou zijn.*

*De derde, om mijn gedachten volgens een bepaalde orde te doen verlopen, dat wil zeggen, te beginnen met de meest eenvoudige dingen, die het makkelijkst te kennen zijn, en langzaamaan, als het ware stap voor stap, op te stijgen tot de kennis van de meest ingewikkelde zaken, en deze orde zelfs te veronderstellen tussen de dingen die van nature niet op elkaar volgen.*

*En de laatste, om voortdurend een zo volledig en zo systematisch overzicht te maken dat ik zeker zou zijn niets te vergeten.’ (Descartes 2002:47)<sup>69</sup>*

Een copernicaanse revolutie in de filosofie werd vervolgens bewerkstelligd door Immanuel Kant: in de wetenschap draait niet de kennis om het object, maar staat de wetenschapper als betekenisverlener centraal. Het verwerven van kennis is geen kwestie van passieve observatie, maar een activiteit waarin de onderzoeker – het subject – een construerende rol speelt. In de Romantiek en de contraverlichting ontstond een herwaardering voor het gevoel en de traditie. Het plaatselijke en het bijzondere werd belangrijker geacht dan de universele rede.

## Wiener Kreis en Unified Science

In de jaren '20 van de vorige eeuw vormde zich een gezelschap rond Moritz Schlick, Otto Neurath en Rudolf Carnap, dat zich ‘der Wiener Kreis’ noemde. De kring vormt geen strakke organisatie, maar bestaat uit mensen met een ‘gleiche wissenschaftliche Grundeinstellung’, met het positivisme en empirisme als gemeenschappelijk referentiekader. In hun pamflet ‘Wissenschaftliche Weltauffassung’ zetten ze hun gedachtegoed en streven op hoofdlijnen uiteen.<sup>70</sup> De deelnemers zijn afkomstig uit heel verschillende disciplines en delen een grondige afkeer van metafysische en theologische speculaties in het wetenschappelijk denken.<sup>71</sup> Het pamflet is radicaal in haar positivistische stellingname en benadrukt het belang van empirisch onderzoek.

*“Alles ist dem Menschen zugänglich; und der Mensch ist das Maß aller Dinge. (...) Die wissenschaftliche Weltauffassung kennt keine unlösbaren Rätsel. (...) Es gibt keinen Weg zu inhaltlicher Erkenntnis neben dem der Erfahrung; es gibt kein Reich der Ideen, das über oder jenseits der Erfahrung stände.”*

Met behulp van logische analyse kunnen de empirische resultaten verder verrijkt worden. Intuïtie is toegestaan om ideeën en hypothesen te ontwikkelen, maar deze zullen daarna stap voor stap, via de kritische methode getoetst moeten worden. Vanaf 1938 zijn een aantal delen verschenen van een International Encyclopedia of Unified Science, onder redactie van Neurath e.a. Doel van deze exercitie was het op uniforme wijze ontsluiten van de empirische inhoud en gemeenschappelijke logische structuur van de verschillende wetenschappelijke disciplines, teneinde een vruchtbaar discours tussen disciplines mogelijk te maken. Alle wetenschappen zouden zich moeten conformeren aan de basisstructuur van de meest ontwikkelde wetenschap, de natuurkunde, en disciplines met afwijkende structuren konden volgens deze logisch positivisten niet tot de wetenschap worden gerekend. Wetenschappelijke samenwerking tussen verschillende disciplines zou aldus vergemakkelijkt worden en zou ook een bijdrage kunnen leveren aan het verspreiden van wetenschappelijke kennis onder leken. Het project 'Unified Science' heeft nauwelijks gevolg gekregen. Principieel is het de vraag of de eenheid van de wereld gerepresenteerd kan worden in één coherent wetenschappelijk wereldbeeld, waarin alle gefragmenteerde disciplinaire benaderingen zijn geïntegreerd in één samenhangend geheel; de meeste wetenschappers zijn daar buitengewoon sceptisch over. In de praktijk werd dit streven ingehaald door de snel groeiende omvang van kennis binnen de afzonderlijke disciplines, en de toenemende specialisatie op deelterreinen.

### **Popper en Kuhn**

Een volgende stap in het denken over de methode werd gezet door Karl Popper die vooral bekend staat als de grondlegger van de falsificatietheorie. Absolute zekerheid omtrent de onbetwistbaarheid van kennis is nooit te verkrijgen; het hoogst haalbare is kennis die vooralsnog onweerlegbaar is. De groei van kennis vindt dan ook vooral plaats via falsificatie: het via stoutmoedige gissingen en gedurfde experimenten ondermijnen van geaccepteerde theorieën. Hierdoor ontstaat kennis die steeds dichter de waarheid benadert. Absolute zekerheid over de waarheid van kennis is echter nooit te krijgen. Popper verwerpt hiermee het in marxistische kringen aangehangen idee van historicisme. De maatschappelijke ontwikkeling is niet een historische noodzakelijkheid, maar is afhankelijk van tal van onvoorspelbare factoren, waaronder de ontwikkelingsgang van kennis als zodanig. Volgens Popper (1965) moet een wetenschappelijke theorie aan tenminste vier kenmerken voldoen:

- er is sprake van interne logica en consistentie
- de beweringen dienen toetsbaar te zijn
- de empirische toets leidt niet tot falsificatie
- de theorie kan concurreren met andere theoretische benaderingen in termen van verklaringskracht of voorspellend vermogen

De grote nadruk die Popper legt op het belang van falsificatie, wordt door Kuhn gerelativeerd. Hij beschrijft normale wetenschapsbeoefening als het oplossen van puzzels, waarbij het accent ligt op het beschrijven en verklaren van fenomenen in termen van de geaccepteerde wetenschappelijke theorieën en paradigma's.

Een paradigma is te beschouwen als het geheel aan vooronderstellingen, relevant beschouwde feiten, theorieën en methodologieën die leiden tot een specifieke perceptie en beschrijving van de werkelijkheid. In de visie van Kuhn kunnen er meerdere rivaliserende paradigma's bestaan, welke ook nog eens moeilijk vergelijkbaar zijn, juist omdat ze gebaseerd zijn op verschillende conceptuele kaders en percepties; hij gebruikt hiervoor de term 'incommensurabiliteit'. In *the Structure of Scientific Revolutions* beschrijft hij dat de ontwikkeling van wetenschap soms een lineair en evolutionair proces is, maar dat zich soms ook revolutionaire sprongen in inzicht voordoen die alle geaccepteerde zekerheden op het betreffende vakgebied onderuit halen of in een nieuw daglicht plaatsen. Deze sprongen in inzicht ontstaan vaak door 'de anomalie': een onverklaarbaar fenomeen dat niet lijkt te gehoorzamen aan de wetten en theorieën die voorhanden zijn. Indien deze anomalieën zich regelmatig en indringender voordoen, ontstaat niet zelden intellectuele onrust en crisis. In dergelijke omstandigheden is de tijd rijp voor doorbraken, zowel in termen van verlichtende inzichten door individuele wetenschappers, als voor wat betreft de acceptatie ervan in de gemeenschap van beoefenaars. De mate waarin een nieuw paradigma oplossingen biedt voor de anomalieën van zijn concurrent, is hierbij in belangrijke mate bepalend. Een dergelijke revolutie kan ertoe leiden dat sommige theorieën, methodieken of instituties die in het oude systeem dominant waren, naar de achtergrond verschuiven of zelfs verdwijnen. Met een verwijzing naar Schumpeter zou dit als creatieve destructie binnen de wetenschapsbeoefening beschouwd kunnen worden.

Het denken in termen van paradigma's geeft ook een ander perspectief op wetenschappelijke ontwikkeling als zodanig. Voorheen had men het beeld dat de werkelijkheid als het ware 'klaar lag om ontdekt te worden'. Iedere wetenschappelijke vooruitgang leidde in deze visie tot voortschrijdend inzicht. Sinds Kuhn is dit beeld genuanceerder. Feiten worden mede geconstrueerd door het paradigma dat wetenschappers bewust of onbewust hanteren. Door op een bepaalde manier te kijken en uit specifieke conceptuele kaders te vertrekken, wordt de werkelijkheid ook zo gekleurd en is er in zekere zin zelfs sprake van een andere werkelijkheid. Wetenschappers zijn daarmee niet alleen 'ontdekkers' van nieuwe kennis en nieuwe feiten en wetmatigheden, zij zijn daarnaast ook coproducten, en niet alleen van kennis, maar ook van (de perceptie van) de werkelijkheid. Interessant is ook nog dat Kuhn constateerde dat de sociale wetenschappen zich nog in een pre-paradigmatisch stadium bevinden. Er bestaat immers geen eenduidige opvatting binnen de gemeenschap over de belangrijkste resultaten van de sociale wetenschappen in de laatste eeuwen, de belangrijkste vragen, het methodologisch kader en de preferente technieken.

### **Meervoudige interpretaties**

Ongeveer tegelijkertijd met het verschijnen van *the Structure of Scientific Revolutions* werd door Michel Foucault het begrip 'épistémè' gemunt als een verwijzing naar wat wetenschap en kennis in een bepaalde periode kan inhouden en hoe de orde der dingen en hun onderlinge samenhang in dit tijdvak wordt ervaren. Enigszins vergelijkbaar met Kuhn is Foucault van mening dat verschillende tijdvakken een verschillende



épistémè kennen. Kuhn beschreef echter met name paradigmasprongen binnen één (natuurwetenschappelijke) discipline, terwijl Foucault van mening is dat een kenmerk van een nieuwe épistémè is dat zij zich in verschillende domeinen tegelijkertijd ontwikkelt en dat zij door vergelijkend onderzoek manifest gemaakt en benoemd kan worden. Zo was het wetenschappelijk denken in de periode 1650 – 1800 sterk gericht op het beschrijven van elementen en hun plaats in de orde der dingen. De tabel en de taxonomie waren daartoe bij uitstek geëigend. Vanaf 1800 zien we meer aandacht voor het fenomeen tijd, de historische krachten en het ontwikkelingsperspectief.

Het eerder geschetste harde wetenschappelijke paradigma geldt vooral voor de bètawetenschappen. In de natuurwetenschappelijke domeinen is het goed mogelijk om experimenten te herhalen en onderzoeksgegevens te kwantificeren. Natuurwetenschappen kennen van oudsher een ideaal van het streven naar ware kennis, waarbij theorieën met elkaar concurreren en aanvaarding van de ene theorie tegelijkertijd de verwerping van de andere theorie impliceert. In alfa en gamma wetenschappen wordt veeleer gezocht naar nieuwe interpretaties, betekenissen of perspectieven. Deze verschillende perspectieven zijn niet concurrerend in de zin dat ze elkaar uitsluiten, maar ze kunnen naast elkaar bestaan. *“Niet concurrentie over waarheidsclaims, maar proliferatie van interpretaties vormt nu de inzet van het wetenschappelijke spel.”* (Leezenberg, De Vries, 2001:21) Deze observatie wordt in andere bewoordingen geformuleerd door Richard Rorty:

*‘Voor de pragmatist is ‘kennis’, net zoals ‘waarheid’, niet meer dan een compliment aan het adres van overtuigingen die wij zo aannemelijk vinden, dat er op dit moment geen nadere rechtvaardiging voor nodig is.’* (Rorty: 1996:24)

Daarmee ontstaan nieuwe vraagstukken rond objectiviteit en subjectiviteit. Indien er immers meerdere interpretaties naast elkaar mogelijk zijn, komt de vraag van het onderscheid tussen wetenschap en ‘common sense’ of ‘intuïtieve plausibiliteit’ opnieuw aan de orde. Zijn alle perspectieven gelijkwaardig, of benaderen sommige perspectieven de werkelijkheid beter dan andere perspectieven? Op basis van welke criteria wordt dit dan bepaald? Zeker in de sociale wetenschappen is meervoudigheid in interpretatie de standaard geworden. Het komt slechts zelden voor dat er rond een bepaald thema één oorzaak als allesbepalend of één analysemodel als allesverklarend wordt gezien en geaccepteerd in de betreffende gemeenschap van wetenschapsbeoefenaren. Interpretaties kunnen in de sociale wetenschappen naast elkaar blijven bestaan; meervoudigheid wint het van eendimensionaliteit. Heden ten dage wordt epistemologie wel beschouwd als *‘(...) a broad and high-level outline of the reasoning process by which a school of thought performs its empirical and logical work.’* (Lee, 2004:6)<sup>72</sup>

### **Transdisciplinariteit**

Het laatste decennium is er sprake van een toenemende samenwerking bij wetenschappelijk onderzoek. Van oudsher wordt *binnen* disciplines samengewerkt bij het verrichten van wetenschappelijk onderzoek. Veel onderzoeksprojecten zijn

dermate omvangrijk dat ze nooit verricht kunnen worden door één wetenschapper. Ten tweede is er de laatste jaren in toenemende mate van samenwerking *tussen* verschillende wetenschappelijke disciplines. Sommige problemen zijn niet langs een eendimensionale aanpak op te lossen, hebben zowel sociale als fysieke achtergronden en zijn slechts aan te pakken door inzichten uit verschillende disciplines te combineren. Een voorbeeld hiervan zijn problemen op milieugebied, waarbij het noodzakelijk is om kennis uit domeinen als de chemie, biologie, ecologie, economie, bestuurskunde en psychologie te combineren. Ten derde is er recentelijk een beweging waar te nemen in de richting van vermaatschappelijking van de wetenschap, van interactie tussen wetenschappers en hun *maatschappelijke omgeving*. Ook actoren buiten het klassieke wetenschappelijke domein worden bij wetenschapsbeoefening betrokken. Het betreft professionals en stakeholders die een bijzondere uitvoeringskennis en ervaring bezitten en die om die reden betrokken worden bij het formuleren van probleemstellingen en hypothesen.<sup>73</sup> De klassieke en geaccepteerde manier van wetenschapsbeoefening, waarbij kennis wordt verkregen door specialisatie en experimenten in een afgebakende omgeving, lijkt steeds minder goed te passen bij de interdependente, complexe en dynamische werkelijkheid waarbij de ontwikkeling van fenomenen in hoge mate afhankelijk is van de wisselwerking met de omgeving. Binnen het domein van de kentheorie en wetenschapsfilosofie ontstaat meer aandacht voor dit fenomeen, maar het is kenmerkend voor het stadium waarin het denken omtrent het meervoudig verbinden van kennis vanuit verschillende disciplines zich bevindt, dat de verschillende schrijvers nog geen eenduidig begrippenkader hanteren en er sprake is van meerdere definities, die elkaar deels overlappen. Julie Klein heeft uitgebreid onderzoek verricht naar samenwerking tussen verschillende disciplines en tussen wetenschap en andere maatschappelijke actoren.<sup>74</sup> Zij maakt onderscheid tussen *multidisciplinariteit*, waarbij verschillende disciplines naast elkaar opereren en leiden tot een meervoudig perspectief op een bepaald probleem, *interdisciplinariteit*, waarbij er sprake is van nadrukkelijker interactie tussen disciplines, gericht op het integreren van concepten, methoden, data, en/of kentheoretische perspectieven rond een bepaald thema of vraagstuk, en *transdisciplinariteit*, dat gericht is op nieuwe vormen van kennisproductie en het oplossen van complexe, ongestructureerde, deels waardegeladen problemen met diffuse oorzaak-gevolgsrelaties, via een intensieve interactie tussen disciplines en partnerschappen met verschillende sectoren en stakeholders in de samenleving. Sheila Jasanoff spreekt over 'civic epistemology'.

*"Science, in particular, emerges from this analysis not as an independent, self-regulating producer of truths about the natural world, but as a dynamic social institution, fully engaged with other mechanisms for creating social and epistemological order in modern societies."*<sup>75</sup>

Ze pleit voor meer transparantie en intelligentere besluitvormingsprocessen om te komen tot kennisproductie die aansluit bij behoeften in de maatschappij. Nowotny, Scott en Gibbons beschrijven de dynamische wisselwerking tussen wetenschap en samenleving en constateren dat kennis steeds vaker wordt ontwikkeld in the context van de toepassing. Het concept *Mode-2 science* heeft betrekking op het ontwikkelen

van condities voor de productie van 'socially robust knowledge', interactie tussen verschillende kennisproducenten en betrokkenen 'in a new public space, called the agora' en op maatschappelijke kennisdisseminatie.<sup>76</sup> Wetenschap lijkt in toenemende mate context-sensitief te worden, mede als gevolg van de toenemende maatschappelijke complexiteit, interdependentie en de opkomst van de 'risico-samenleving'. De grenzen tussen het wetenschappelijk domein en andere plaatsen waar kennisontwikkeling plaatsvindt worden steeds diffuser: *"(...) under Mode-2 conditions, science and society have become transgressive arenas, co-mingling and subject to the same co-evolutionary trends."*<sup>77</sup> Verwante concepten zijn door Schrag ontwikkeld onder de noemer van 'Transversal rationality' en door Funtowicz en Ravetz met hun schets van de opkomst van 'Post-Normal Science'. De in 2009 in Leiden door de RMNO georganiseerde conferentie 'Towards Knowledge Democracy' vormde een recent culminatiepunt in deze nog jonge traditie.

## 2.2 Onderzoeksgeschiedenis

### Achtergrond

Het is een goed gebruik om bij een promotie onderzoek verantwoording af te leggen over de gemaakte keuzes en de gehanteerde methoden. De persoonlijke en professionele achtergrond van de onderzoeker verdient daarbij in een noot beknopte vermelding.<sup>78</sup> Korte tijd heb ik serieus overwogen om mijn onderzoek te richten op de vraag in hoeverre rechtsgeleerdheid als een wetenschap beschouwd mag worden. In de gemeenschap van rechtsgeleerden werd aan het begin van de 21-ste eeuw een intensief debat gevoerd over deze vraag in de betreffende vakbladen, met bijdragen van o.a. Stolker 2003, Hol 2003, Cliteur 2003, Franken 2004, De Geest, 2004, Barendrecht 2004. Over de rol van de rechtswetenschap in een kennissamenleving heb ik nog een kort artikel geschreven in het Nederlands Juristenblad (NJB).<sup>79</sup> Hoewel deze vraagstelling vanuit epistemologisch perspectief buitengewoon interessant is, leek de maatschappelijke relevantie van een dergelijk onderzoek me uiteindelijk toch te beperkt. Vervolgens heb ik me in mijn onderzoek gericht op het thema 'Nieuwe Verbindingen'. Ik had het vermoeden dat zich in de verschillende maatschappelijke domeinen als politiek, bestuur, markt en wetenschap zich soortgelijke fenomenen voordoen die op enigerlei wijze betrekking hebben op het ontwikkelen van nieuwe relaties met de omgeving. Deze toenemende openheid en beweging naar samenwerking komt onder andere tot uitdrukking in uiteenlopende fenomenen als interactieve planvorming, coproductie, open innovatie, maatschappelijk verantwoord ondernemen, publiek-private samenwerking, interdisciplinariteit en transdisciplinariteit. Ik verdiepte mij in relevante studies van o.a. Klein (1990), Jasanoff (1998), Nowotny, Scott en Gibbons (2001). Na enkele jaren moest ik echter bekennen dat het thema te breed was en de opgave te groot om in een promotie onderzoek op bevredigende wijze te kunnen worden behandeld. Het ging althans op dat moment mijn vermogens te boven en korte tijd bestond de neiging om het hoofd moede in de schoot leggen.

### Focus

Langzaam maar zeker ontwikkelde zich echter de focus op de informatierelatie tussen regering en parlement. Sinds 2001 had ik enkele opinie-artikelen geschreven welke raakten aan het thema 'informatie en politiek': 'Tweede Kamer marginaliseert zichzelf' (NRC, 23 juni 2001), 'Democratische vernieuwing begint bij de nieuwe Kamer' (NRC, 22 mei 2002), 'Tweede Kamer moet recht op informatie opeisen' (NRC, 6 april 2005). Het onderzoek is gestart met een open vraagstelling, welke nog veel ruimte liet voor nadere toespitsing. Na een beknopte literatuurstudie volgden enkele verkennende gesprekken met ambtenaren en politici. De vraagstelling luidde daarbij grofweg: wat is er gaande in de informatierelatie tussen regering en parlement, hoe moeten we dit duiden en wat zijn alternatieve informatiearrangementen? Deze brede benadering had zeker nadelen. Het gebrek aan focus leidde met een zekere regelmaat tot fasen van verwarring en improductiviteit in het onderzoek, vanwege de veelheid aan mogelijke

invalshoeken. Desalniettemin wil ik toch – al is het met terugwerkende kracht – de waarde van een dergelijke open benadering accentueren. Misschien zelfs in die mate dat ik andere promovendi zou willen recomanderen om hun eerste zelfstandige reis in de wetenschap te ondernemen met een langdurig en moedig gedragen breed vizier, althans voor zover het onderwerp, de promotoren, de institutionele omgeving en de privé omstandigheden dit toelaten. Een grote valkuil van een dergelijke open verkenning is het nalaten om tussentijdse bevindingen te condenseren in verslagen en artikelen. Juist het toewerken naar dergelijke markeermomenten en het voor zover mogelijk produceren van deelstudies die een plaats (kunnen) krijgen in boeken of tijdschriften, heeft een niet te onderschatten motivationele betekenis. Vervolgens is in de loop van 2006 een ruwe onderzoeksopzet ontwikkeld, mede in dialoog met Steven Oostlander (hoofd van het Onderzoeks- en Verificatiebureau van de Tweede Kamer) en met Lydia Sterrenberg en Jan Staman van het Rathenau Instituut. Deze opzet is vervolgens de jaren daarop volgend nader uitgewerkt en aangescherpt in overleg met mijn promotoren prof. dr. Roel in 't Veld en prof. dr. Wim van de Donk.

### **Embedded science**

Een belangrijk markeermoment in het onderhavige onderzoek was de eind 2006 verkregen toegang tot de Tweede Kamer. Op voordracht van Oostlander en na een gesprek met de Griffier van de Tweede Kamer Jacqueline Biesheuvel-Vermeijden, kreeg ik als 'extern adviseur' werkplek en computer in de Tweede Kamer bij het toenmalige Onderzoeks- en Verificatiebureau. In de constructie was niet in een financiële tegemoetkoming voorzien, maar het toegangspasje van de Tweede Kamer opende letterlijk deuren die voor anderen doorgaans gesloten blijven. Binnen de Kamer zijn de lijnen betrekkelijk kort en soms loop je Kamerleden of ambtenaren bij lunch of lift letterlijk tegen het lijf. Opeens had ik een tiental collega's gekregen, wier dagelijks werk bestond uit het verifiëren van kamerstukken en onderzoeksrapporten en het adviseren van Kamercommissies. De informatiepositie van het parlement vormde regelmatig een belangrijk aandachtspunt in de betreffende studies en adviezen. In de wandelgangen werden nieuwtjes uitgewisseld en per email deden actuele ontwikkelingen snel de ronde. Ook in andere opzichten was het een voorrecht om als wetenschapper 'embedded' te zijn in het onderwerp van onderzoek. De Dienst Informatievoorziening van de Tweede Kamer heeft de beschikking over alle brieven en nota's van de regering, over moties, kamervragen, amendementen en de verslagen van Kamerdebatten sinds 1813 en de bibliotheek en archieven ontsluiten een schat aan relevante literatuur. Een ander voordeel is gelegen in de invloed van fysieke aanwezigheid en nabijheid in relatie tot de doorwerking van het onderzoek. Voor de gegevensvergaring en doorwerking van wetenschappelijk onderzoek in het politieke domein geldt het belang van persoonlijk contact en mondelinge communicatie. Zeker bij het onderhavige onderzoek naar de wisselwerking tussen informatie en politiek geldt: 'closeness counts', oftewel 'nabijheid loont'. Een volksvertegenwoordiger is eerder geneigd een vraag, analyse of beleidsoptie serieus te nemen indien deze afkomstig is van de eigen onderzoeksorganisaties van het parlement, dan indien deze voortkomt uit een adviesraad, universiteit, of een

aan de regering gelieerde instantie (Aberbach 1990, Mooney 1991). Met een bureau, mailadres en telefoonnummer van de Tweede Kamer was ik in een keer ‘nabij’ geraakt.

## Financiën

In 2007 kreeg het onderzoek een volgende impuls vanwege het feit dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat bereid bleek om dit promotie onderzoek met een onderzoekssubsidie te ondersteunen. In een eerder stadium hadden het Instituut voor Maatschappelijke Innovatie en het Rathenau Instituut een bijdrage geleverd in de eerste kosten, maar de subsidie vanuit het Ministerie van V&W stelde auteur dezes in staat om zich voor een periode van twee jaar gedurende enkele dagen per week geheel te wijden aan het onderzoek. De reden voor de bijdrage vanuit het voornoemde departement was gelegen in het feit dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat in de periode 2003-2005 nadrukkelijk onder vuur had gelegen van het parlement, in het bijzonder door het onderzoek van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI) naar de besluitvorming over de Betuwelijn en de HSL-Zuid. In het betreffende parlementair onderzoek werd nadrukkelijk gewezen op de gebrekkige informatievoorziening van het departement aan de Kamer. Middels het ondersteunen van het onderhavige promotie onderzoek hoopte het departement beter zicht te krijgen op de informatierelatie tussen regering en parlement en de beschikking te krijgen over handelingsopties om deze informatierelatie te verbeteren. In april 2008 vond in dit kader een bijeenkomst plaats over het spanningsveld tussen transparantie en beleidsintimiteit in relatie tot de ambitie van het ministerie om haar innovatiecapaciteit en lerend vermogen te vergroten. Ik hecht eraan hier te melden dat vanuit het departement geen enkele betrokkenheid is geweest bij het onderzoeksontwerp, of de formulering van conclusies en aanbevelingen. Vanwege personeelsswisselingen op het ministerie leek het onderzoek gedurende de looptijd enigszins naar de periferie van de departementale belangstelling te verschuiven. Als gevolg van deze financiële bijdrage kreeg het onderzoek dat voorheen vooral plaatsvond in vrije uren, de avonden en het weekend plotseling enige massa en dynamiek.<sup>80</sup> Gedurende het onderzoek heb ik vervolgens enkele deelonderzoeken in opdracht van de Tweede Kamer verricht, alsmede enkele lezingen mogen verzorgen. Deze deelopdrachten zorgden voor interessante nieuwe inzichten die bruikbaar waren voor mijn onderzoek en vormden een welkome aanvulling op de beschikbare financiële middelen. In de paragraaf over acceptatie en kennisvalorisatie zal ik deze deelopdrachten nader behandelen.

## Kwalitatief onderzoek

Na een eerste verkenning van de thematiek heb ik bewust gekozen voor een onderzoek dat vooral kwalitatief van aard is. Voor de bestudering van dit specifieke thema leek en lijkt me dit de meest aangewezen weg. Ik realiseer me dat ik daarmee afwijk van gezaghebbende stromingen in de gammawetenschappen die representativiteit en kwantificering als constituerende elementen beschouwen voor het realiseren van wetenschappelijke vooruitgang. Voor het onderzoek in kwestie leek een kwalitatieve benadering mij echter het meest geëigend om tot betekenisvolle uitspraken te komen.

Het omgaan met informatie is zo alomtegenwoordig, dat men er nauwelijks aandacht aan pleegt te besteden. De kennis over het dagelijks 'processen' van informatie zit bij mensen vooral in het 'achterhoofd' (tacit knowledge). Kwalitatieve interviews bieden de gelegenheid om dieper door te vragen, naar hogere motieven en lagere drijfveren, naar achterliggende mechanismen en het verhaal achter de informatiepraktijk. Deze verwachting lijkt te zijn bewaarheid; de interviews leverden een reeks nieuwe invalshoeken op welke tot dusver niet of nauwelijks in de literatuur aan de orde zijn geweest. De uitkomsten zijn in belangrijker mate gebaseerd op hun specifieke kennis, ervaringen en 'tacit knowledge' dan via kwantitatief onderzoek ooit mogelijk was geweest. Kwalitatief onderzoek lijkt ook het meest geïndiceerd vanwege de grote variëteit aan informatieposities in termen van aard van de ontvangst, wijze van verwerking, oordeelsvorming en output van informatie. Misschien is de informatiepositie wel een van de meest heterogeen verdeelde goederen; geen twee informatieposities zijn hetzelfde en in veel gevallen zijn de verschillen groter dan de overeenkomsten. Er zijn niet veel fenomenen waarbij variëteit en heterogeniteit zo manifest is. Kwantitatief onderzoek zou deze nog nauwelijks ontdekte polyfonie van drijfveren, ervaringen, selectiemechanismen en resultaten te vroeg beperken tot meetbare en eenduidige grootheden.<sup>81</sup>

### Methodologische overwegingen

De kwalitatieve benadering van dit onderzoek is deels gefundeerd op het symbolisch interactionisme (o.a. Mead, Dewey, Goffman, Blumer). Het biedt een methodisch perspectief op interacterende individuen als initiatiefnemers en producenten van hun handelen in hun sociale omgeving; de sociale werkelijkheid wordt door de actoren voortdurend geconstrueerd. De in dit onderzoek gehanteerde methode is ook schatplichtig aan de etnografische benadering uit de antropologische onderzoekstraditie.

#### **The rules of thumb for observation**

Take what you can get  
Be flexible and go where you are led and follow up unanticipated leads  
See the world through their eyes and focus on their interests  
Be polite  
Be honest  
Trust them and be trustworthy  
Establish rapport, but neither too much nor too little  
Be critical of yourself and your work  
Be an actor  
Look behind the data: compare what people say they do, what they think they do, and what they actually do  
Ask why they say and do what they do  
Post-fieldwork – be reflexive; compare, contrast and criticise your data  
Post-fieldwork – be detached, from the people and the place

*Figuur 2.1: Vuistregels voor participerende observatie (Rhodes, 't Hart, Noordegraaf, 2007:230)*

De onderzoeksprocedure is erop gericht direct contact te leggen met de politieke werkelijkheid. In dit kader passen vormen van participerende observatie en 'first hand involvement with the social world' (Filstead 1970). In het onderzoek is gebruik gemaakt van triangulatie (o.a. Webb 1966, Denzin 1978), waarbij verschillende methoden strategisch gecombineerd worden teneinde meerdere facetten van de werkelijkheid tegelijkertijd te belichten. Ik ben niet met een nauwkeurig omschreven theoretisch kader gestart, maar heb achteraf op basis van opgedane ervaringen en veldaantekeningen getracht te komen tot theoretische interpretatie (Wester 1995). Gedurende het onderzoek heb ik met regelmaat feedback gevraagd van participanten tijdens interviews en expertmeetings ('members check', zie o.a. Swanborn 1996). De uitkomsten van dit onderzoek heb ik zoveel mogelijk controleerbaar gemaakt door de resultaten en de totstandkomingprocedures zo precies mogelijk te beschrijven. De conclusies zijn zoveel mogelijk falsifieerbaar geformuleerd. Overigens ben ik van mening dat naast methodologische overwegingen een 'wetenschappelijke houding' misschien nog wel van groter belang is voor het volbrengen van een wetenschappelijk werk.

*'Wie de geschiedenis van de wetenschappen bestudeert, in het bijzonder biografieën van belangrijke vernieuwers in diverse wetenschappen, kan zich niet onttrekken aan de indruk dat goed, kwalitatief hoogstaand wetenschappelijk werk toch vooral voortgekomen is uit individueel doorzettingsvermogen, soms op het fanatisme af, een grote mate van nieuwsgierigheid, waarheidsliefde en een geloof in de wetenschap dat men nog het beste kan samenvatten met de term 'de wetenschappelijke houding': de wil om dingen uit te zoeken.'* (Schuyt)<sup>82</sup>

Volgens A.D. de Groot mag een wetenschapper geen uitkomsten vervalsen of verdoezelen; geen omstandigheden verzwijgen die een ander licht op de resultaten zouden kunnen werpen en zijn aandacht niet beperken tot de in een geliefde theorie passende ervaringsfeiten. Dit geldt wat mij betreft niet alleen voor wetenschappers maar ook voor politici en andere functionarissen in het openbaar bestuur. Visser benoemt in zijn afscheidsrede de academische waarden integriteit, eerlijkheid, gewetensvolheid, verstandigheid, voorzichtigheid, zorgvuldigheid en de bereidheid om ongelijk te bekennen.<sup>83</sup> Een dergelijke academische attitude is misschien wel belangrijker dan het letterlijk navolgen van de in de handboeken beschreven methoden.

### Citatieregime

In dit proefschrift is relatief uitgebreid geciteerd uit primaire bronnen, meer dan wellicht te doen gebruikelijk is in wetenschappelijk onderzoek. Dit kan allereerst verklaard worden uit het feit dat dit onderzoek mede gericht is op het beschrijven en duiden van de ervaringen en percepties van relevante actoren van hun informatiepositie. Een letterlijke weergave van hun uitspraken in brieven, debatbijdragen of interviews ligt dan ook in de rede. De problematiek komt in letterlijk uitspraken van betrokkenen in volle naaktheid en scherp te aan de orde. Het is een merkwaardige gewoonte onder onderzoekers om het oorspronkelijke materiaal op zijn best slechts



in bijlagen weer te geven en het hoofdrapport te beperken tot theoretische en beschrijvende hoofdstukken, geïllustreerd met citaten en grafieken. Waarom zou je als onderzoeker een thema in langgerekte en indrukwekkende volzinnen beschrijven, vanzelfsprekend met de nodige relevante verwijzingen, wanneer je de beschikking hebt over bronmateriaal dat pregnanter en overtuigender de problematiek beschrijft dan een vertelling uit de tweede hand ooit zou kunnen? Vanzelfsprekend dient het laatste een overwegende plaats in een dissertatie, maar het is vanuit deze achtergrond dat ik gemeend heb een aantal interviews en passages als integraal onderdeel van deze studie op te nemen. Deze rechtstreeks gearticuleerde ervaringen en observaties van Kamerleden, bestuurders en ambtenaren verdienen een directe beschouwing; zij bieden in hun letterlijke weergave een meer betekenisvolle weergave van de problematiek dan een louter beschrijvende reflectie ooit zou kunnen geven.

Voorts heb ik de verleiding slechts in beperkte mate kunnen weerstaan om met enige regelmaat uitspraken en passages van gezaghebbende en minder gezaghebbende denkers citeren. Het is natuurlijk gemakkelijk daar vraagtekens bij te zetten. *'De wijzen maken spreuken en de dwazen herhalen ze'* (bron onbekend). Het verwijzen naar aforismen roept bij veel mensen associaties van 'tegeltjeswijsheden' op, of scherper geformuleerd: *'Wat wij een schitterende spreuk noemen, is meestal niet meer dan een bedrieglijke uitdrukking die ons, met behulp van een weinig waarheid, een onwaarheid opdringt die ons verwondert'* (Budding). *'Het doet het vermoeden rijzen dat de schrijver de schijn probeert op te roepen dat hij vertrouwd is met het gedachtegoed van de betreffende auteur en streeft naar een imago van intellectuele indrukwekkendheid'* (vgl. Williams).

Echter, *'een aforisme is nooit geheel waar: het is een halve waarheid of anderhalve waarheid.'* (Kraus) *'Als dit werk al enige betekenis mag hebben, dan komt het omdat ik op schouders van reuzen heb mogen staan'* (Einstein). *'Deze tekst is een weefsel van duizend bronnen van cultuur'* (bron onbekend). *'De kunst van het citeren vereist meer diepzinnigheid dan zij kunnen bevroeden die in een citaat niets meer zien dan een gezegde dat men ergens heeft opgediept.'* (D'Israeli). *'Spreuken zijn als scherpe etsnaalden, die de waarheid in ons geheugen griffen.'* (Diderot). *'Een verhandeling zonder verwijzingen is als een kind dat 's nachts alleen rondwaalt door een grote onbekende stad: het is alleen en verloren en van alles kan het kind overkomen.'* (Latour) *'Een aforisme is de laatste schakel van een lange keten van gedachten.'* (von Ebner-Eschenbach). *'Alles wat de mensheid in haar creatieve tijdperken aan inzichten, nobele gedachten en kunstwerken heeft voortgebracht, alles wat geleerden in de daarop volgende perioden van wetenschappelijke studie hebben herleid tot begrippen en omgezet in intellectueel bezit, al dit omvangrijke materiaal van waarden en mechanismen bespeelt de beoefenaar van het spel van de geest, zoals de organist zijn orgel.'* (Hesse).

Het hier gehanteerde citatieregime is daarmee ook een nadrukkelijke kanttekening bij de wetenschappelijk wijd verspreide gewoonte om iets wat eerder schoner en puntiger is verwoord, te herformuleren in taai, tobberig en technisch taalgebruik. Ik baseer dit vooralsnog slechts op enig zicht op usances in het rechtswetenschappelijk en bestuurskundig discours, maar ik kan me niet aan de indruk onttrekken dat ook

andere disciplines in meerdere of mindere mate aan dit euvel leiden. Barendrecht constateert dat een gemiddeld artikel in een rechtswetenschappelijk tijdschrift voor 95 % bestaat uit het herhalen en herwoorden van de juridische ‘state of the art’ van het betreffende juridische vraagstuk. Het breed geaccepteerde gebruik om eerdere inzichten in telkens andere bewoordingen te herformuleren, leidt indirect tot vormen van wetenschappelijke kapitaalvernietiging en gebrekkige kennisdisseminatie. Schoonheid, compactheid en helderheid behoren te zelden tot de kernkwaliteiten van een wetenschappelijke studie. Het behoort tot de mysteries van de taal dat velen de kwaliteit van een betoog, of de afwezigheid ervan, onmiddellijk zullen herkennen, maar dat een geslaagde productie op papier slechts weinigen gegeven is. Juist in het besef van mijn eigen tekortkomingen op dit terrein heb ik gemeend de lezer te zullen trakteren op treffender uitspraken van anderen.

## Interviews

Op basis van bestaande praktische beperkingen in termen van tijd, geld en medewerking aan dit onderzoek, heb ik ervoor gekozen een beperkte groep Kamerleden en andere betrokkenen te bevragen in de vorm van een diepte-interview. Voor een grootschalig onderzoek onder alle parlementariërs ontbraken menskracht en middelen. Bij de keuze van de te interviewen Kamerleden vormde variëteit voor mij een belangrijker overweging dan representativiteit. Ik heb getracht in de keuze van Kamerleden een zekere spreiding aan te houden, zodat het geluid van verschillende politieke fracties goed kan doorklinken in het onderzoek. Ook is spreiding nagestreefd in termen van leeftijd, anciënniteit en geslacht. In het onderzoek zijn vertegenwoordigers van coalitiepartijen en oppositiepartijen gehoord. De selectie van Kamerleden vond vooral plaats via de zogenaamde ‘sneeuwbalmethode’, waarbij de respondenten konden aangeven welke andere Kamerleden geïnterviewd zouden kunnen worden. In gesprekken met collega’s van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR, opvolger van het eerder genoemde Onderzoeks- en Verificatiebureau) kwamen ook Kamerleden naar voren die over de thematiek informatie en politiek interessante opvattingen zouden kunnen hebben. De lijst met namen van personen die in het kader van dit onderzoek zijn geïnterviewd, is opgenomen in bijlage 1. Door de oogbaren bezien lijkt de groep geïnterviewde Kamerleden relatief ervaren, gezaghebbend en invloedrijk te zijn. Naast deze Kamerleden zijn ook enkele Kamerambtenaren, ambtenaren van departementen, wetenschappers en voormalig bewindslieden geïnterviewd; in totaal zijn ongeveer 70 personen ondervraagd.

De interviews zijn afgenomen in een ontspannen setting op de werkkamer van het betreffende Kamerlid of in het Kamerrestaurant. Bij de eerste interviews hanteerde ik een uitgebreide vragenlijst die deels was geïnspireerd door eerder onderzoek onder parlementariërs als verricht door Van Schendelen en Thomassen. In een later stadium heb ik me beperkt tot een tiental vragen – open en semigestructureerd – welke veel ruimte lieten voor nadere inkleuring door de respondent en voor doorvragen door de onderzoeker. Ik heb bewust afgezien van het opnemen van de gesprekken met een taperecorder of andere geluidsdrager omdat ik het vermoeden had dat dit ten koste

zou gaan van een open en vrijmoedige beantwoording door respondenten. In dit kader verdient ook vermelding dat ik voorafgaand aan het interview heb aangegeven dat ik het interview zou neerslaan in een concept-verslag, waarna het ter toetsing zou worden voorgelegd aan de geïnterviewde. Desgewenst was de respondent dan nog in de gelegenheid om aspecten nader aan te vullen of gevoelige passages te schrappen. Hiermee beoogde ik een veilige sfeer te creëren en te voorkomen dat Kamerleden de vragen met ‘meel in de mond’ gingen beantwoorden. In de loop der jaren heb ik me de vaardigheid eigen gemaakt om snel en in staccato aantekeningen te maken en door de interviews snel na het gesprek uit te werken, bleef de ‘geur en kleur’ van hetgeen gezegd werd zoveel mogelijk bewaard. Een reactie: *‘Gut, dat heb je grondig en snel geschreven zeg. Ik heb geen opmerkingen, zo was het en zo is het gezegd!’* De meeste interviews zijn expliciet geaccordeerd door de respondent in kwestie, op een aantal interviews heb ik geen reactie meer mogen ontvangen en slechts een enkeling stelde een aanpassing of aanvulling voor, welke ik onverkort heb gehonoreerd. Terugkijkend op de interviews ben ik gesterkt in de overtuiging dat de gehanteerde aanpak – afzien van bandopnamen, mogelijkheid tot revisie – de juiste is geweest. Verschillende Kamerleden, ook van coalitiepartijen, hebben indringende uitspraken gedaan over de informatierelatie met de regering, die allicht afgezwakt zouden zijn in de aanwezigheid van een geluidsdrager.

Opvallend was de grote bereidheid van Kamerleden om mee te werken aan het onderhavige onderzoek; er is nauwelijks afwijzend gereageerd op het verzoek om een interview. Dit is in zekere zin opmerkelijk, gezien het feit dat Kamerleden over het algemeen een drukbezette agenda plegen te hebben. De meeste respondenten leken het prettig te vinden om wat uitgebreider te reflecteren op hun informatiepositie als Kamerlid en de wijze waarop zij door de regering geïnformeerd worden. In enkele gevallen is na een interview een tweede en zelfs derde gesprek gevolgd om de thematiek in volle omvang te doordenken.

### **Toets via expertmeetings; delphi**

De oogst van de interviews en het literatuuronderzoek is periodiek ter toetsing en verificatie voorgelegd aan experts via bijeenkomsten en/of een schriftelijke Delphi. In de onderzoeksperiode zijn een zestal van deze bijeenkomsten belegd. Het betreft:

- bijeenkomst met ambtelijk management Tweede Kamer (n=12), 17 maart 2006
- bijeenkomst met Kamerleden, topambtenaren en wetenschappers (n=20), 9 februari 2007
- bijeenkomst met ambtelijk management Tweede Kamer, (n=6), 16 mei 2008
- bijeenkomst met vertegenwoordigers van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven en het Rathenau Instituut, (n = 10), 12 juni 2008
- bijeenkomst met Kamerleden en ambtenaren (n = 5), 15 mei 2009
- bijeenkomst met Kamerambtenaren, met name Dienst Informatievoorziening (n=45), 28 mei 2009
- bijeenkomst met Kamerleden, topambtenaren en wetenschappers (n=11), 7 september 2009

Hierbij kregen de aanwezigen de gelegenheid om op bevindingen te reageren en was er mogelijkheid voor discussie. Meestal was er ook tijd ingeruimd voor een korte persoonlijke reflectie, waarbij de deelnemers stellingen en uitspraken konden scoren op een vijfpuntsschaal – van zeer oneens tot zeer eens – en/of de mogelijkheid tot het geven van een schriftelijke toelichting.

*‘Ik ben er ook geen voorstander van om kamerleden het recht te geven tot direct contact met ambtenaren. De Kamer moet oppassen niet zelf te bureaucratiseren.’*

#### Kamerleden

SB Niet mee eens, rechtstreeks contact voorkomt overbodige kamervragen  
EvH Oneens, goed te organiseren  
JSch Oneens: contacten zijn verrijkend

#### Ambtenaren Kamer

BvdB Niet mee eens  
VK Kortere informatielijnen nooit probleem.  
RN Onzin, kan juist ontlastend zijn  
SO -----

#### Ambtenaren departementen

XX Nee; kan wel  
HL (-) wel selectief contact / mits bekend, akkoord minister  
RP Te krampachtig

#### Wetenschappers

FA Ben daar wel voorstander van  
RH Genuanceerd oneens  
JSt Klassiek leerstuk. In alle democratieën  
EvT Is totaal achterhaald  
RiV Binnen grenzen wel doen

*Figuur 2.2: ‘Voorbeeld van reacties betrokkenen op uitspraak Kamerlid, Delphi 9 februari 2007*

De verslagen en resultaten van deze expertmeetings presenteer ik in dit onderzoek niet afzonderlijk, maar de resultaten hebben wel doorgewerkt in de formulering van conclusies in het slothoofdstuk. Naast de genoemde expertmeetings verdienen de volgende bijeenkomsten nog zelfstandige vermelding:

- I-team, Leiden, brainstormsessie over het dilemma tussen transparantie en beleidsintimiteit, 15 april 2008
- Workshop over wetenschap en politiek op internationale conferentie ‘Towards knowledge democracy’, Leiden, 26 augustus 2009
- Presentatie Commissie voor de Werkwijze van de Tweede Kamer over internationale ‘best practices’ op het gebied van parlementaire zelfreflectie en parlementaire vernieuwing, 11 november 2009

## Casestudy

Naast interviews en expertmeetings heb ik in het voorliggende onderzoek ook gebruik gemaakt van de methode van de case-study. Een casestudy is een vorm van veldonderzoek waarin vaak gebruik wordt gemaakt van participerende observatie. Kenmerkend is een min of meer langdurige deelname van de onderzoeker aan de onderzochte groep, waardoor een gedetailleerd inzicht in sociale situaties van vreemde en onbekende culturen kan ontstaan. In de beschrijving vormt de betekenisgeving door participanten een belangrijk uitgangspunt. Zie voor een uitgebreide bespreking van het fenomeen case study Hutjes en Van Buuren (1996), Segers (1999) en Flyvbjerg (2006).<sup>84</sup> De in dit onderzoek bestudeerde gevallen voldoen niet aan alle eisen die gesteld worden aan een ideaal-typisch case study. Toch vertonen ze voldoende verwantschap hiermee om onder deze noemer te worden behandeld. Het betreft de gevalsstudies naar de regulering en praktijk van contacten tussen Kamerleden en ambtenaren (K-A), het onderzoek van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI), de scan van 25 jaar parlementair onderzoek (25 jr. PO) en de illustratieve ‘tussenspelen’ die als intermezzo tussen de hoofdstukken zijn gevlochten.

	K-A	TCI	25 jr.PO	tussenspel
De onderzochte gevallen zijn te karakteriseren als één eenheid of enkele eenheden, uit de verzameling die het domein van de probleemstelling vormt.	+	+	+	+
De bestudering van het verschijnsel vindt plaats in zijn natuurlijke omgeving.	+	+/-	+/-	+/-
Het onderzoek strekt zich uit over een bepaalde tijdsperiode.	+	+	+	+
Er worden diverse databronnen gebruikt, zoals participerende observatie, interviews van informanten en documenten.	+	+	-	+/-
Variabelen worden gedetailleerd beschreven	+	+	+	+/-
Beschrijvingen en verklaringen worden getoetst aan verklaringen die door de onderzochten worden gegeven.	+	+	+/-	+/-

*Figuur 2.3: toelichting casestudies, op basis van criteria gevalsstudie (Segers/Hutjes, 1999:341)*

## Contacten Kamerleden - ambtenaren

Het hoofdstuk over contacten tussen Kamerleden en ambtenaren schetst de geschiedenis van de betreffende regelingen en de wijze waarop de zgn. Oekaze Kok in de praktijk wordt beleefd en nageleefd. Veel aandacht is geschonken aan de recente geschiedenis van deze regeling met de Richtlijn Nicolaï (2007), de motie Duyvendak (2008) en de brief van Ter Horst (2008). Ik heb over dit vraagstuk de relevante parlementaire geschiedenis en literatuur geraadpleegd en ongeveer dertig betrokkenen nadrukkelijk bevraagd op hun ervaringen. Om redenen van wetenschappelijke integriteit verdient het zelfstandige vermelding dat auteur dezes zich actief in het

discours over de toelaatbaarheid van dergelijke contacten heeft gemengd, via artikelen in vakbladen, een Wob-verzoek over de documenten die de opmaat vormden voor de Richtlijn Nicolaï en enige betrokkenheid bij de totstandkoming van een meerderheid voor genoemde motie waarin op een versoepeling van dergelijke contacten werd aangedrongen.

## TCI

Het onderzoek van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI, 2004) naar de besluitvorming over Betuwelijn en HSL-Zuid is aan een nauwkeurige beschouwing onderworpen. Het start met een reeks beelden en percepties van ministers, ambtenaren, volksvertegenwoordigers en wetenschappers, als opgetekend in het onderzoek en de hoorzittingen van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI) over de informatiepositie van het parlement. Deze geven een indringend beeld van de ervaringen en overwegingen van de verschillende betrokken politici en professionals. Na deze letterlijke weergave van verschillende perspectieven volgt een samenvatting van de bevindingen van de Commissie Duivesteijn (TCI), alsmede een beknopt verslag van het vervolg dat de verschillende aanbevelingen van deze commissie hebben gekregen. Bij de keuze van de TCI als te onderzoeken casus kan een kanttekening worden geplaatst. Het ging hier immers om majeure infrastructurele projecten als de Betuwelijn en HSL-Zuid, welke door hun aard, omvang, doorlooptijd en complexiteit, niet als gemiddelde kamerdossiers kunnen worden beschouwd. De meeste thema's waar de Kamer zich over moet uitspreken zijn belangrijk overzichtelijker. Toch is ervoor gekozen deze casus nader te analyseren, allereerst vanwege de zeldzame hoeveelheid bronmateriaal dat rond deze casus voorradig is. Voorts is de bijzondere aandacht die deze commissie geschonken heeft aan informatieprocessen een belangrijke factor van overweging geweest. De mechanismen die bij de besluitvorming over de Betuwelijn en HSL in volle omvang zichtbaar zijn gemaakt, lijken zich ook voor te doen bij andere dossiers. Het TCI onderzoek toont gebreken weliswaar uitvergroet, maar is daarmee juist ook herkenbaar. In het kader van het onderhavige onderzoek zijn een reeks centrale actoren enkele jaren na het TCI onderzoek opnieuw bevraagd op centrale thema's. Het betreft:

- Duivesteijn (Voorzitter TCI),
- Hermans (Lid TCI),
- Netelenbos (vm. Minister V&W)
- Pans (vm. SG V&W),
- Van Hijum (woordvoerder CDA debat nav TCI)
- Dijksma (woordvoerder PvdA debat nav TCI)
- Hofstra (woordvoerder VVD debat nav TCI)
- Duyvendak (woordvoerder GroenLinks debat nav TCI)
- Van der Ham (woordvoerder D66 debat nav TCI)
- Kool (Griffier TCI),
- Noordsij (Onderzoeker TCI)

## 25 jaar Parlementair Onderzoek

Het 'geval' parlementair onderzoek is geanalyseerd op het fenomeen informatie-aspecten. Parlementair onderzoek vormt een van de meest vergaande instrumenten van het parlement om haar controlerende taken te kunnen uitoefenen. Het fenomeen 'parlementair onderzoek' wordt in de literatuur vooral behandeld aan de hand van afzonderlijke parlementaire onderzoekscommissies. Een bredere inleiding in het thema biedt o.a. de monografie van A. Dölle, 'Het recht van parlementaire enquête' (1985), 'Parlementaire controle en ambtelijke verantwoordelijkheid' (Tuurenhout, 1992) en in het bijzonder de overzichtstudie van E. Muller en N. Coenen, 'Parlementair onderzoek in Nederland' (2002). De bevindingen van diverse parlementaire onderzoekscommissies zijn geanalyseerd ten aanzien van de spanningen in de informatierelatie tussen de Executief en de Legislatief. Deze analyse vond in eerste instantie plaats ten behoeve van het proces van parlementaire zelfreflectie.<sup>85</sup> Binnen het proces van parlementaire zelfreflectie vormde het thema 'informatieachterstand van Kamerleden op ambtenaren' een van de vijf hoofdthema's. Volgens de Kamer was het wenselijk om terug te blikken op 25 jaar parlementair onderzoek en de bevindingen van de verschillende onderzoekscommissies ten aanzien van de informatiepositie van de Kamer naast elkaar te leggen. Wellicht zouden er overeenkomsten zijn in de observaties en conclusies van de verschillende commissies ten aanzien van de informatieproblematiek. Een dergelijke studie zou een bijdrage kunnen leveren aan verdieping van inzicht en daarmee bijdragen aan een parlementaire zelfreflectie waarin ook lessen worden getrokken uit ervaringen in het verleden. Dit onderzoek is als bijlage verschenen bij het hoofdrapport van de Stuurgroep Parlementaire Zelfreflectie en maakt in bewerkte vorm ook onderdeel uit van dit dissertatie onderzoek.

Bij de start van het traject zijn alle parlementaire onderzoeken en enquêtes sinds 1984 geïdentificeerd. In totaal betreft het 8 parlementaire enquêtes en 23 parlementaire onderzoeken. De onderzochte periode start in 1984, met de 'moeder' van de moderne Parlementaire Enquêtes – de RSV-Enquête – en loopt tot 2008 met het onderzoek naar onderwijsvernieuwingen van de Commissie Dijsselbloem. Deze verschillende rapporten zijn bestudeerd, waarbij in sommige gevallen het gehele hoofdrapport, inclusief de relevante bijlagen is behandeld. In andere gevallen is het onderzoek beperkt gebleven tot de samenvatting, het afsluitende hoofdstuk inclusief de conclusies en aanbevelingen en de belangrijkste hoofdstukken over sturing, de rol van het betreffende departement en de rol van de Tweede Kamer. Bij dit onderzoek zijn de relevante passages geselecteerd. Gebleken is dat de aard en omvang van de informatieproblematiek per onderzoek verschilde; in sommige gevallen was een pagina voldoende voor de weergave van alle alinea's welke betrekking hadden op de informatieproblematiek, terwijl in andere gevallen de weergave meer dan 30 pagina's besloeg. Op basis van de eerste tranche van tien rapporten is een groslist van 19 relevante aspecten samengesteld, welke nader richting gaf aan het onderzoek. Uiteindelijk zijn deze aspecten geclusterd in de thema's welke in dit hoofdstuk zijn terug te vinden in de titels van de paragrafen. Halverwege het traject heeft een toetsbijeenkomst plaatsgevonden met een aantal medewerkers van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven. Op basis hiervan is een aantal conclusies

en denkrichtingen nader uitgewerkt. Aanbevelingen uit de parlementaire onderzoeken met betrekking tot een aanpassing van de Wet Parlementaire Enquête hebben inmiddels hun beslag gekregen in de wetswijziging en zijn daarom niet opgenomen in dit onderzoek.

## Tussenspelen

In dit onderzoek is ook een reeks tussenspelen opgenomen. Het betreft een aantal korte beschrijvingen van de volgende 'gebeurtenissen':

- De val van het tweede kabinet Balkenende
- Informatie over misstanden in slachterijen
- Debat over de verkiezing van de Kamervoorzitter
- Opkomst en ondergang van de Raad van Economisch Adviseurs
- De embargoregeling bij Prinsjesdag
- Bevindingen uit de boezem van de politiek

Deze gevallen zijn slechts beknopt beschreven en kunnen dan ook niet beschouwd worden als volwaardige case-studies. Wel geven ze een beeld van de reikwijdte van de thematiek; de rol van informatie in het politiek bedrijf blijkt in heel uiteenlopende gevallen onderwerp van het discours te vormen. Bij de meeste casebeschrijvingen heb ik gebruik gemaakt van primaire bronnen en secundaire literatuur. In sommige gevallen is verdieping verkregen door direct betrokkenen te bevragen op hun reconstructie van de gebeurtenissen.

## Internationale vergelijking

De wisselwerking tussen informatie en politiek en de informatierelatie tussen regering en parlement leent zich voor een internationale vergelijking. Daarbij is onderzocht of de informatie asymmetrie tussen regering en parlement ook in andere landen onderwerp van aandacht vormt en welke regelingen en instrumenten andere landen hanteren om de informatiepositie van het parlement te versterken. De eerdergenoemde Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten wijst meerdere malen naar de manier waarop de informatievoorziening aan het Congres in de Verenigde Staten is geregeld. In het bijzonder wijst ze op de veel betere bewerktuiging en ondersteuning van het Congres in vergelijking met de Tweede Kamer en bepleit de Commissie om het instrument 'Hearings', waarbij ambtenaren direct gehoord worden door leden van het Congres, ook in Nederland te introduceren.

Vanuit deze achtergronden is een onderzoek verricht naar het thema 'Informatie en Politiek' in de Verenigde Staten. Daarbij dient wel in ogenschouw genomen te worden dat het politieke stelsel in de VS belangrijke verschillen vertoont ten opzichte van het Nederlandse politieke systeem. Zo is de scheiding van machten in de VS verder doorgevoerd dan in Nederland het geval is. In het oog springende verschillen zijn de afzonderlijke verkiezingen voor de Legislatief (Congres) en de Executief (President) en het primaat van de volksvertegenwoordiging op het gebied van wetgeving. Het onderzoek is erop gericht om een scherper beeld te krijgen van de



informatievoorziening aan het Congres, de haar ter beschikking staande instrumenten om informatie te verkrijgen, de problemen en gebreken in de informatievoorziening en de mate waarin het Congres feitelijk haar wetgevende en controlerende taken kan waarmaken in relatie tot de uitvoerende macht, de Executief.

Voorafgaand aan het onderzoek in de VS zijn in Nederland interviews (kwalitatief, semi-gestructureerd) gehouden met Kamerleden, wetenschappers (top)ambtenaren en voormalig bewindsliden. Tevens vond een literatuurstudie plaats, met bijzondere focus op Nederlandse en Amerikaanse publicaties over deze thematiek. Op basis hiervan is een vragenlijst opgesteld met tien hoofdvragen. Deze hadden onder andere betrekking op de belangrijkste informatiebronnen voor het Congres, vraag en aanbod van informatie, selectie van informatie, informatiegebreken, toegang tot ambtelijke informatie en het recht van het Congres op informatie versus het recht van de Executief om bepaalde informatie vertrouwelijk te houden, 'the Executive Privilege'. Deze vragen zijn vervolgens voorgelegd aan een reeks experts in Boston en Washington D.C. Het betrof enerzijds vertegenwoordigers die op enige afstand staan van de directe politiek, waaronder hoogleraren, gezaghebbende leden van 'Think Tanks' als the Brookings Institution (Thomas Mann) en the American Enterprise Institute (Norman Ornstein), alsmede vertegenwoordigers van NGO's. Daarnaast zijn ook een aantal mensen geïnterviewd die midden in de politieke werkelijkheid van Washington opereren, waaronder stafleden van Democraten en Republikeinen en een aantal experts van the Congressional Research Service en Congressional Budget Office. Gedurende het verblijf in Washington is dankbaar gebruik gemaakt van de faciliteiten en het materiaal in de grootste bibliotheek ter wereld, the Library of Congress.

Naast dit onderzoek naar de situatie in de Verenigde Staten is een globale internationale vergelijking gedaan naar aanleiding van het proces van parlementaire zelfreflectie. In dit kader is een aantal vragen geformuleerd die zijn voorgelegd aan parlementaire onderzoeksbureaus in andere landen via het netwerk van de ECPRD. The European Centre for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD) is een kennisnetwerk van parlementaire onderzoeksbureaus en informatiediensten. Eind 2007 is het ECPRD netwerk benaderd met enkele vragen die betrekking hadden op het proces van parlementaire zelfreflectie, onder de werktitel: 'Improving performance of Parliament'. In het onderzoek stonden de volgende kernvragen centraal:

1. Heeft in de verschillende landen in de afgelopen 15 jaar een vorm van parlementaire zelfreflectie plaatsgevonden? Wat waren de belangrijkste thema's in dit proces?
2. Wat zijn de formele en informele regelingen in de verhouding tussen parlement en regering op het gebied van binding aan regeerakkoorden, fractiediscipline, stafcapaciteit en stemprocedures?
3. Wat zijn de geldende regelingen voor contacten tussen parlementariërs en ambtenaren?
4. Welke vernieuwingen of 'beste praktijken' zijn het afgelopen decennium door de verschillende parlementen afgewogen en/of ingevoerd?

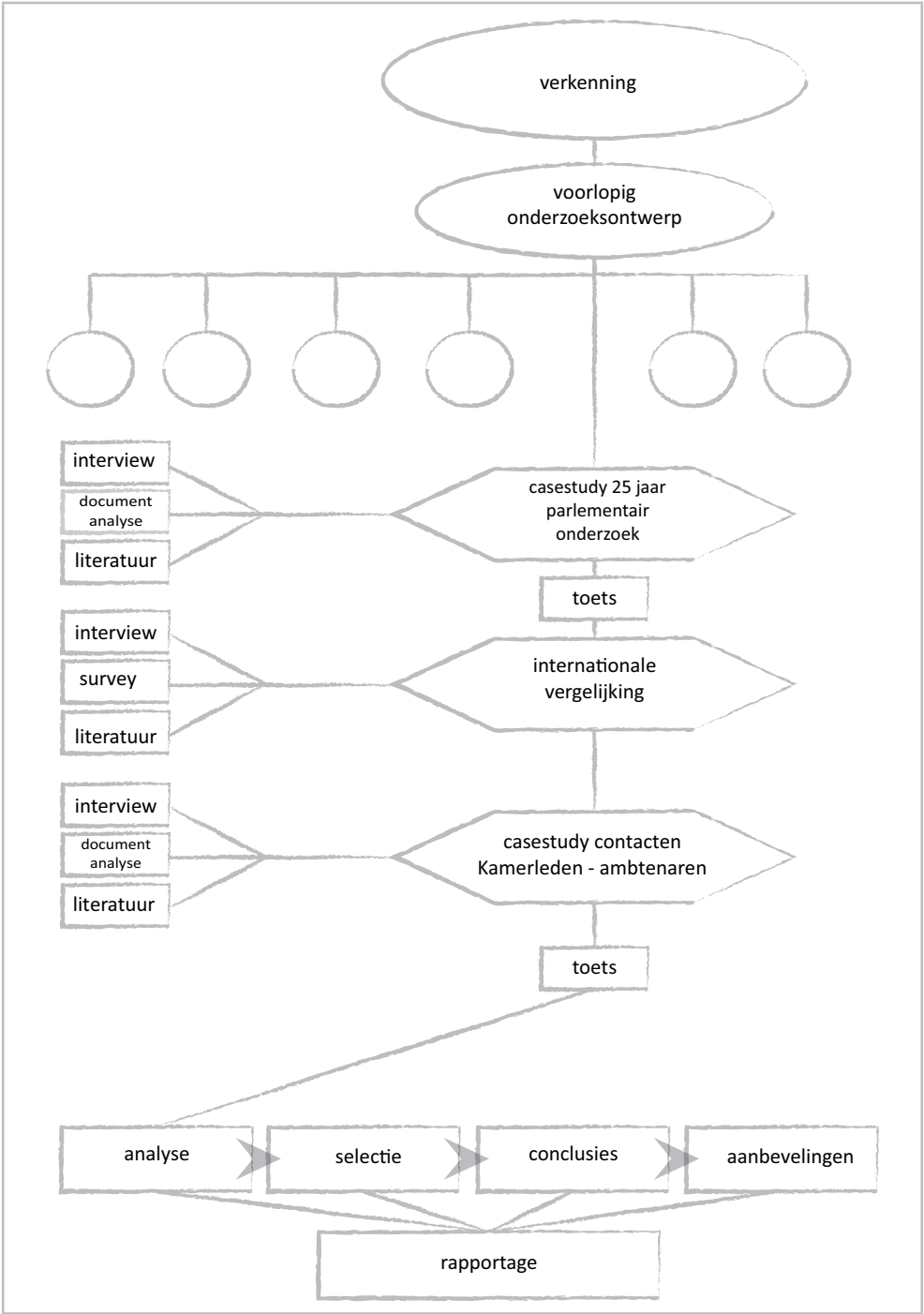
In dit geval kwamen antwoorden binnen vanuit 28 landen waaronder België, Duitsland, Frankrijk, Italië, Israël, Rusland, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, de meeste Scandinavische en Oost-Europese landen en vanuit het Europees Parlement. De omvang van de bijdragen was sterk verschillend. Sommige antwoorden waren beknopt samengevat op een pagina, terwijl andere antwoorden inclusief achtergrondmateriaal vele tientallen pagina's besloegen. Er waren aanzienlijke verschillen tussen de antwoorden van gevestigde democratieën als de Verenigde Staten, Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en de Scandinavische landen aan de ene kant en de antwoorden van jonge democratieën uit Oost-Europa aan de andere kant. De antwoorden zijn op per land geclusterd en beknopt samengevat. Bij de selectie van antwoorden is de mate waarin denkrichtingen worden beschreven die interessant kunnen zijn voor de Nederlandse parlementaire praktijk leidend geweest.

### **Literatuur onderzoek**

Over het literatuur onderzoek kan ik kort zijn. Documentonderzoek en literatuuronderzoek zijn onontbeerlijk bij sociaalwetenschappelijk onderzoek in het algemeen en bij een onderzoek naar informatie en politiek in het bijzonder. Ik heb veel primaire bronnen geraadpleegd, waaronder verslagen van Kamerdebatten in de vorm van Handelingen, verslagen van AO's (Algemeen Overleg), brieven van de regering, nota's, andere kamerstukken, ministeriële regelingen, rapporten, bijlagen en getuigenverhoren van parlementaire onderzoekscommissies. Daarnaast heb ik de relevante literatuur uit binnenland en buitenland zoveel mogelijk tot me genomen. Zelfstandige vermelding verdient het feit dat ik veel materiaal gedeeltelijk heb herlezen, in enkele gevallen zelfs meerdere malen. Naast de ontmoetingen met bijzondere mensen heb ik het literatuur onderzoek ervaren als een aan de onderzoeker gegund groot geluk. Het lezen en herlezen biedt de lezer de gelegenheid om 'in gesprek te gaan' met de op schrift gestelde gedachten van politici en wetenschappers.

Onderzoeksontwerp

Het onderzoeksontwerp – *research design* – is in schematische zin als volgt samen te vatten:



Figuur 2.4: het onderzoeksontwerp schematisch weergegeven

## Over acceptatie en ‘the context of application’

In deze methodische verantwoording past ook enige aandacht voor het fenomeen van acceptatie en ‘the context of application’. Dit onderzoek heeft vooral een toepassingsgericht karakter. Deze keuze heeft tenminste ten dele te maken met de predisposities van de auteur; adviseurs hebben altijd te maken met de verwachting van opdrachtgevers dat hun onderzoek en inspanningen ten minste in enigerlei mate bruikbaar zijn en in strategische, bestuurlijke of operationele zin een bijdrage leveren aan de praktijk. Voor auteur dezes is het niet goed denkbaar, noch verdedigbaar om een onderzoek van een dergelijke omvang, naar een thema dat politiek en maatschappelijk zo betekenisvol is, niet tenminste deels te richten op het verkennen en toetsen van mogelijke handelingsperspectieven. Deze gedeeltelijke oriëntatie op toepassingsmogelijkheden sluit aan op de ambities inzake kennisvalorisatie; het tot economische of maatschappelijke waarde brengen van kennis. Door met kernspelers in gesprek te gaan via kwalitatieve diepte interviews kan ook bij deze actoren meer zicht op de problematiek ontstaan, alsmede zicht op handelingsopties die hen persoonlijk tot hun beschikking staan. Het indringend reflecteren op de eigen informatiepositie door Kamerleden en andere betrokkenen, heeft in beginsel zelfstandige betekenis in termen van kennisvalorisatie, zo luidt mijn voorlopige stellingname. De kans hierop neemt in ieder geval toe ten opzichte van een situatie van per definitie oppervlakkiger raadpleging via schriftelijke vragenlijsten en/of het confronteren van de uitkomsten van tellingen aan respondenten. De maatschappelijke acceptatie en legitimiteit van de uitkomsten kan toenemen omdat deze actoren er letterlijk en volwaardig ‘in gekend zijn’. In zekere zin kan dit onderzoek beschouwd worden als een vorm van ‘action research’. Action research bestaat uit op elkaar volgende loops van planning, actie en reflectie, ofwel fasen van ‘unfreezing, changing and refreezing’. *‘It uses a spiral of steps, each of which is composed of a circle of planning, action, and factfinding about the result of the action.’* (Lewin, 1946, zie ook Argyris, 1994) Op onderdelen was sprake van een reflectief proces, waarbij onderzoek en ‘problem solving’ hand in hand gingen. Het karakter van action research werd in het bijzonder bevorderd door de verschillende deelstudies die in opdracht van de Tweede Kamer zijn uitgevoerd gedurende dit onderzoek.

## Deelstudies in opdracht

Ten behoeve van het proces van parlementaire zelfreflectie werd een voorstudie verricht aan de hand van 8 gezaghebbende rapporten over het functioneren van het parlement. Deze voorstudie eindigde in een matrix met centrale thema’s die door verschillende auteurs zijn genoemd als onderwerpen die nadere aandacht behoeven.<sup>86</sup> Op basis van deze voorstudie heeft de stuurgroep parlementaire zelfreflectie vijf thema’s gedestilleerd als centrale thema’s voor nadere reflectie. Het betrof: 1) Uitvoerbaarheid van wetgeving, 2) Incidentenpolitiek, 3) Informatiepositie Tweede Kamer, 4) Omloopsnelheid van Kamerleden, 5) De rol van regeerakkoorden. In het voorjaar van 2008 is vervolgens in opdracht van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven de eerder genoemde analyse verricht naar de informatiepositie van het parlement als

beschreven in 25 jaar parlementair onderzoek. Ook de conclusies uit dit onderzoek zijn opgenomen in het eindrapport parlementaire zelfreflectie.<sup>87</sup> Opvallend is overigens het feit dat van de tien centrale aanbevelingen van de stuurgroep parlementaire zelfreflectie er vijf betrekking hebben op het versterken van de informatiepositie van de Kamer. Het betreft:

1. Het werken met een toekomst- en onderzoeksagenda van de Kamer.
3. Het aanscherpen van het gebruik van parlementaire instrumenten.
4. Het vaker benutten van adviesraden, planbureaus en Hoge Colleges van Staat.
7. Het verbeteren van de persoonlijke en facilitaire ondersteuning van Kamerleden.
9. Het beter benutten van de Kamerorganisatie.

In 2009 startte ik een deelonderzoek naar de informatiebehoeften van Kamerleden in opdracht van het bureau Informatisering en Projecten van de Tweede Kamer. In 2010 vond een korte verkenning naar de wisselwerking tussen wetenschap en politiek in andere landen plaats, in opdracht van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven naar aanleiding van een vraag van het Kamerlid Kalma uit de Commissie voor de Werkwijze. Gedurende het onderzoek heb ik voorts enkele inleidingen en lezingen mogen verzorgen, deels in opdracht van de Kamer. Het betrof onder andere een 'inspiratielezing' voor een gezelschap van 50 Kamerambtenaren, met name afkomstig van de Dienst Informatievoorziening op 28 mei 2009. Interessant was dat alle twintig conceptaanbevelingen die aan het aanwezige gezelschap werden voorgelegd, door een meerderheid werden onderschreven. Vermelding verdient voorts een presentatie aan de Commissie voor de Werkwijze van de Tweede Kamer over internationale 'best practices' op het gebied van parlementaire zelfreflectie en parlementaire vernieuwing, op 11 november 2009. Deze lezingen zijn mijns inziens te beschouwen als vormen van action research, voor zover ze aanwezigen inspireren tot nieuwe handelingspatronen en ze voor de onderzoeker bruikbare feedback opleveren.

## **Wob-verzoek**

In de zomer van 2007 heb ik een tweetal verzoeken om openbaarmaking van documenten gedaan uit hoofde van de Wet openbaarheid bestuur (Wob). Het betrof een verzoek aan het Ministerie van Algemene Zaken over documenten aangaande de zogenaamde 100-dagen dialoog van het kabinet en een verzoek aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken over documenten die ten grondslag lagen aan de Richtlijn Nicolai die een uitwerking vormde van de Oekaze Kok aangaande contacten tussen Kamerleden en ambtenaren. Beide verzoeken werden door de departementen op hoofdlijnen afgewezen en de Rechtbank van Den Haag stelde de verweerders in het gelijk. Vervolgens ben ik aangaande de documenten die betrekking hadden op de 100 dagen dialoog in beroep gegaan bij de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State.<sup>88</sup> Dit hoger beroep is bij uitspraak van 14 oktober 2009 gegrond verklaard. Hoewel ik vanzelfsprekend verheugd was over deze honorering van het hoger beroep, had ik gehoopt op een meer principiële motivering door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, welke ook in de toekomst bredere betekenis zou kunnen hebben.<sup>89</sup> Het leidde overigens wel tot de merkwaardige figuur dat een burger op

basis van een Wob-verzoek uitgebreider werd geïnformeerd over het betreffende dossier dan de Kamerleden die in een eerder stadium hierover vragen stelde aan de minister-president. Soms blijkt de Wet openbaarheid bestuur in de praktijk aan burgers meer mogelijkheden te bieden dan Kamerleden gegeven is uit hoofde van hun informatierechten ex art. 68 Grondwet.

## Interactieve dissertatie

*‘Welnu, aangezien het mijn bedoeling was om mijn gehele leven te wijden aan de totstandkoming van een zo noodzakelijk wetenschap, (...) meende ik dat ik niets beter kon doen dan al het weinige dat ik zelf vond trouw aan het publiek mede te delen, en mensen met verstand een motief te geven om verder te gaan, intussen, naar eigen smaak en inzicht, waar nodig een bijdrage leverend door het doen van nieuwe experimenten. En als iedereen aldus alles aan het publiek zou meedelen wat hij gevonden heeft, zodat degenen die later komen de draad kunnen oppakken waar eerderen gebleven zijn, dan zouden we door levens en inspanningen bij elkaar te voegen, tezamen verder komen dan elk afzonderlijk.’* (Descartes)<sup>90</sup>

In 2009 is in het kader van dit onderzoek in samenwerking met het blad PM gestart met een experiment met een ‘interactieve dissertatie’. Het blad PM is een onafhankelijk vakblad voor de publieke sector, bevat veel ‘Haags nieuws’ en wordt verspreid onder 11.000 bestuurders, politici en ambtenaren. Lezers van PM konden in mei, juni en december 2009 kennis nemen van recente bevindingen en resultaten van het onderzoek naar informatie en politiek. Ieder stuk sloot af met een vraag aan de lezer om zijn of haar ervaringen of suggesties te mailen aan de auteur. Op deze manier werd extra kennis en ervaring gemobiliseerd, buiten alle wetenschappers en politici die geraadpleegd worden, zo was de gedachte. De auteur bleef vanzelfsprekend zelfstandig verantwoordelijk voor de selectie en verwerking. In wetenschapsfilosofische termen was de samenwerking te beschouwen als een vorm van transdisciplinair onderzoek, waarbij gebruikerskennis en ‘lay expertise’ gemobiliseerd werd. De meeste lezers van PM zijn van de vroege ochtend tot de late avond bezig met het vergaren, verwerken en produceren van informatie. Het thema is daarmee voor velen herkenbaar. Op de website konden lezers enkele interviews met politici raadplegen.<sup>91</sup> In het startartikel in de serie heb ik aangegeven dat ik dit experiment met een interactieve dissertatie niet liekeblank startte. Ik had op dat moment reeds enkele honderden pagina’s geschreven en een veelvoud daarvan gelezen over de problematiek in haar verschillende verschijningsvormen. *‘Misschien leidt dit experiment alleen tot enkele losstaande observaties en is het als zodanig vergelijkbaar met vormen van kwalitatief onderzoek. Wellicht leidt het ook tot een meer betekenisvolle invloed op de productie van wetenschappelijke kennis in termen van een verrijking van de probleemanalyse, de ontwikkeling van theoretische modellen of de articulatie van nieuwe perspectieven en handelingsopties.’* Na enkele delen in de serie constateer ik dat de artikelen door velen herkend en gelezen werden; dat hoorde ik via reacties in de wandelgangen. Een enkeling gaf blijk van enig ongenoegen: ‘lekker makkelijk, anderen je dissertatie

laten schrijven'. Zo was het helaas niet; het aantal reacties bleef beperkt tot drie tot tien reacties per oproep, hetgeen minder was dan ik vooraf gehoopt had. Sommige reacties waren bondig verwoord in enkele volzinnen, terwijl andere lezers er echt voor gingen zitten en enkele A4-tjes produceerden, inclusief verwijzingen naar relevante literatuur. De kwaliteit van de reacties was over het algemeen hoog; enkele hebben met bronverwijzing een plaats gekregen in het onderhavige onderzoek. Enkele reacties bevestigden eerdere inzichten, maar anderen wierpen een zo ander licht op de problematiek, dat ik ze geen passende plaats kon geven in dit onderzoek. Vermelding verdient voorts het feit dat vanaf het najaar van 2009 in Virtueel Bestuur, het digitale magazine van de Vereniging voor Bestuurskunde, elke drie maanden een interview met een Kamerlid gepubliceerd is.

### **Collectief proces**

Hierboven heb ik verschillende activiteiten geschetst die naar ik hoop zullen bijdragen tot de acceptatie van de resultaten van het onderhavige onderzoek. Ik geloof dat betrokkenheid bij het proces van kennisontwikkeling bijdraagt aan nieuwsgierigheid naar en legitimiteit van de uiteindelijke bevindingen. Het denken in termen van 'the context of application' is bij auteur dezes mede gevormd door diverse ervaringen met projecten op het gebied van interactieve planvorming en coproductie. Ik ben inmiddels de overtuiging toegedaan dat politicologisch of bestuurskundig wetenschappelijk onderzoek pas echt betekenisvol kan zijn indien van de resultaten breder kennis wordt genomen dan in de betrekkelijk kleine kring van vakspecialisten. Zonder maatschappelijke verankering bestaat in de informatiesamenleving het risico dat de resultaten van onderzoek in het rijk der ideeën blijven zweven. Het wordt ergens gedrukt, maar niemand neemt het nog tot zich, want er is eenvoudigweg teveel kennis om kennis van te nemen.

De hiervoor beschreven deelstudies in opdracht van de Tweede Kamer, de presentaties en inleidingen, het Wob-verzoek en de publicaties zijn allen te beschouwen als eerste pogingen een breder publiek te bereiken en interesseren voor het thema informatie en politiek en de resultaten van dit onderzoek op enigerlei wijze te laten 'landen' in de politieke en ambtelijke praktijk. Het is een door veel wetenschappers gekoesterde wens dat het door hem of haar verrichte onderzoek betekenisvol is en verschil maakt, maar dit is slechts mogelijk indien deze bijdrage gekend en erkend wordt door anderen.

*'De constructie van feiten is zozeer een collectief proces dat een geïsoleerd persoon slechts dromen, beweringen en gevoelens kan opbouwen, geen feiten.'*  
(Latour)<sup>92</sup>

## 2.3 Over kwaliteit en acceptatie in wetenschap en politiek

Hierboven is een korte geschiedenis geschetst van het denken over de methode. Tevens zijn de in het kader van dit onderzoek gehanteerde methoden geëxpliciteerd. In de tweede helft van dit hoofdstuk wil ik reflecteren op de samenhang tussen kwaliteit, acceptatie en robuustheid. Ik start met een schets van de overeenkomsten tussen kwaliteit en acceptatie, in het wetenschappelijke en politieke domein. Het is gemeengoed om een scherp onderscheid te maken tussen wetenschappelijke kennisproductie en politieke besluitvorming. Wetenschap gaat over feiten en politiek gaat over normen, zo luidt de meest bondige opvatting over het onderscheid tussen beide domeinen.

wetenschap	politiek
onderzoek	besluitvorming
objectief	subjectief
vragen	antwoorden
waarheid	waarden
twijfel	zekerheid
descriptie	prescriptie
peers	kiezers

*Figuur 2.5: Verschillen tussen wetenschap en politiek*

Wetenschappelijke kennis is volgens velen min of meer 'hard, objectief en bewezen', terwijl politieke besluitvorming bijna tegenovergestelde kenmerken bezit: 'soft, subjective, contested and sometimes even irrational or opportunistic'. Er zijn goede argumenten te geven voor dit scherpe onderscheid. In deze paragraaf wil ik echter wijzen op enkele opmerkelijke overeenkomsten tussen wetenschappelijke kennisontwikkeling en politieke besluitvorming. In beide domeinen is sprake van een zoektocht naar 'Kwaliteit' en 'Acceptatie' en in beide domeinen zijn deze begrippen 'Kwaliteit' en 'Acceptatie' indringend vervlochten.

*'Hij nam afzonderlijke aspecten van Kwaliteit, zoals eenheid, levendigheid, gezag, beknoptheid, gevoeligheid, helderheid, nadrukkelijkheid, geleidelijkheid, spanning, schittering, exactheid, conciesheid, diepgang, enzovoorts (...)' (Pirsig, 1995:187)*

### Kwaliteit en wetenschap

Over kwaliteit van wetenschappelijk onderzoek is veel geschreven. Er zijn internationale kwaliteitsstandaarden, kwaliteitsnormen per discipline, visitatiecommissies en er bestaat de nodige wetenschappelijke literatuur over dit thema. Kwaliteit is een



centrale overweging bij het honoreren van onderzoeksbudgetten. De Groot schetst de heterogeniteit van kwaliteitskenmerken voor een wetenschappelijk werk, namelijk een onderzoek dat *“(...) fundamenteel is, origineel, vernieuwend, vruchtbaar; dat het in bepaalde opzichten op een hoog niveau staat: inventieve experimentatie, zorgvuldige interpretatie, doordachte theorie, vaktechnische competentie; dat het kan meedingen met wat in de ‘mainstream’ elders gebeurt, maar ook dat het uniek is omdat het nergens anders gedaan is of wordt; dat het in een bestaande wetenschappelijke behoefte voorziet, maar ook dat het vooruitloopt in een te verwachten ontwikkeling in het vakgebied; dat het een ontdekking, doorbraak, of de ontsluiting van een nieuw gebied betekent; dat het een klassiek vakprobleem dicht bij zijn oplossing brengt; dat het in relatie tot de inspanning veel bruikbare nieuwe informatie oplevert, dat het een verbinding legt tussen tot dusverre aparte deelgebieden; dat het de kennis van een apart deelgebied completeert; dat de resultaten ander onderzoek ondersteunen of daarvoor van heuristisch belang zijn; dat het vakoverstijgende – maar nog wel door de ‘peers’ te bekijken – generalisaties mogelijk maakt of andere interessante spin-offs oplevert; dat het een ‘crucial experiment’ betreft voor de keuze tussen twee concurrerende modellen; dat het, op korte of lange termijn, belangrijke toepassingen zal mogelijk maken; dat het de grenzen van onze kennis verlegt, of, dat het de zachte kern van de wetenschap verstevigt.”*<sup>93</sup> Er lijkt in de wetenschappelijke gemeenschap redelijke consensus te bestaan over het begrip kwaliteit. De expliciete en impliciete criteria voor het meten van kwaliteit door bijvoorbeeld visitatiecommissies, vormen in ieder geval geen onderwerp van een intensief maatschappelijk of wetenschappelijk discours.

### **Acceptatie en wetenschap**

Ook acceptatie is een constituerend element in het wetenschappelijk bedrijf en vormt een doorslaggevende factor bij twee cruciale fasen van een wetenschappelijk onderzoek. Acceptatie vindt voornamelijk plaats via *peer review*, door andere wetenschappers op dit terrein. Bij de aanvang van een wetenschappelijk kennisproductieproces worden onderzoeksgelden voor een belangrijk deel gealloceerd en toegekend op basis van de waardering van (een commissie van gezaghebbende) collega's. Aan het einde van een onderzoek is de acceptatie door peers – in de redactiecommissie van internationale en nationale tijdschriften en daarna via citatie door collega-wetenschappers – beslissend over de vraag of onderzoek beschouwd wordt als een herkende en erkende bijdrage aan de ontwikkeling van de wetenschap.

Kwaliteit en acceptatie gaan in het wetenschapsbedrijf gelijk op en zijn nadrukkelijk verbonden. Er bestaan weliswaar criteria, maar geen objectieve toetsen voor het meten van kwaliteit. De toekenning van onderzoeksgelden via peers én de acceptatie door wetenschappelijke tijdschriften, geschiedt voor een belangrijk deel aan de hand van de maatstaf van kwaliteitsbeoordeling. De beslissende toetssteen voor acceptatie is kwaliteit. Merkwaardig genoeg geldt dat in versterkte mate ook andersom: de beslissende toetssteen voor kwaliteit is acceptatie. Kwaliteit en acceptatie gaan gelijk op; ze definiëren elkaar en kunnen de facto in de wetenschappelijke praktijk niet los van elkaar worden gezien. Deze wederzijdse referentialiteit van kwaliteit en acceptatie

heeft beperkingen – negatie van potentiële doorbraken die nog niet algemeen erkend worden – maar vormt tegelijkertijd ook de kracht van de wetenschap zoals we deze kennen. Kwaliteit en acceptatie zijn in het wetenschapsbedrijf indringend vervlochten.

### **Kwaliteit en politiek**

In het politieke bedrijf is het niet veel anders. Kwaliteit is een centrale overweging bij het honoreren van politieke claims. Kwaliteit in het openbaar bestuur heeft een heterogeen karakter. Kenmerkend zijn onder meer het adresseren van fundamentele maatschappelijke thema's en dilemma's, het hanteren van een originele, vernieuwende en vruchtbare aanpak, waarbij inventieve experimentatie en zorgvuldige interpretatie uitmondt in doordachte beleidsconclusies. Kwaliteit wordt geleverd door ambtenaren en projectleiders die beschikken over vaktechnische competentie. Kwaliteit in het openbaar bestuur kan meedingen met wat in de 'mainstream' elders gebeurt, maar komt ook tot uiting omdat het uniek is, omdat het nergens anders gedaan is of wordt. Kwaliteit van beleid voorziet in een bestaande maatschappelijke behoefte en brengt een klassiek vakprobleem dicht bij zijn oplossing. Kwaliteit in het openbaar bestuur levert in relatie tot de inspanning veel bruikbare nieuwe resultaten op. Kwaliteit blijkt ook uit het leggen van verbindingen tussen tot dusverre aparte maatschappelijke deelgebieden; dat de resultaten ander beleid ondersteunen; dat het domeinoverstijgende generalisaties mogelijk maakt of andere interessante spin-offs oplevert; dat het een 'crucial experiment' betreft voor de keuze tussen twee concurrerende modellen; dat het, op korte of lange termijn, belangrijke toepassingen zal mogelijk maken; dat het de grenzen van onze beleidskennis verlegt, of, dat het de zachte kern van het openbaar bestuur verstevigt. Over inhoudelijke politieke keuzes is men het veelal oneens, hoewel uit de gecumuleerde stemmingsuitslagen van de Tweede Kamer een grotere overeenstemming blijkt te zijn, dan in de beeldvorming in de media naar voren pleegt te komen. Over de achterliggende kwaliteitskenmerken van goed openbaar bestuur, zoals hierboven beknopt geschetst, lijkt in de politieke gemeenschap redelijke consensus te bestaan. De expliciete en impliciete criteria voor het meten van kwaliteit door bijvoorbeeld visitatiecommissies, Algemene Rekenkamer, of Kamercommissies vormen in ieder geval geen onderwerp van een intensief politiek, maatschappelijk of wetenschappelijk discours.

### **Acceptatie en politiek**

Ook acceptatie is een constituerend element in het politieke bedrijf. Acceptatie vormt een doorslaggevende factor bij processen van beleidsvoorbereiding, politieke besluitvorming en bij de uitvoering van beleid. Acceptatie binnen departementen en waar nodig tussen departementen vormt een eerste conditio sine qua non voor de totstandkoming van beleid. Consensus over politieke besluiten in het kabinet en acceptatie daarvan door (de meerderheid van) het parlement, vormt de essentie van de wijze waarop politieke besluitvorming in Nederland is georganiseerd. De (veronderstelde) maatschappelijke acceptatie van een politiek voornemen vormt hierbij een belangrijke overweging en is voorts in aanzienlijke mate bepalend voor de mate

waarin het beleid tot succesvolle uitvoering en implementatie komt. Bij de aanvang van een beleidsproces wordt het budget voor een belangrijk deel toegekend op basis van de waardering en acceptatie door ambtelijk, bestuurlijk en politiek betrokken actoren. Aan het eind van een regeerperiode is de acceptatie door kiezers van het gerealiseerde beleid en de voorgenomen plannen in belangrijke mate beslissend over de vraag welke partij gemachtigd wordt om de komende jaren regeringsverantwoordelijkheid te dragen. 'In een democratie heeft de kiezer altijd gelijk.'

Kwaliteit en acceptatie gaan in het politieke bedrijf gelijk op en zijn nadrukkelijk verbonden. Er bestaan weliswaar criteria, maar geen objectieve toetsen voor het meten van kwaliteit. De toekenning van departementale budgetten en de acceptatie van beleidsvoornemens geschiedt voor een belangrijk deel door 'political peer review'. Het parlement is de politiek en maatschappelijk erkende 'peer' bij politieke besluitvorming en de maatstaf van kwaliteitsbeoordeling is daarbij vooral de verwachte effectiviteit van de betreffende maatregel. De beslissende toetssteen voor acceptatie is de gepercepieerde kwaliteit. Merkwaardig genoeg geldt dat in versterkte mate ook andersom: de beslissende toetssteen voor kwaliteit is acceptatie. Kwaliteit en acceptatie gaan gelijk op; ze definiëren elkaar en kunnen de facto in de politieke praktijk niet los van elkaar worden gezien. Deze wederzijdse referentialiteit van kwaliteit en acceptatie heeft beperkingen – negatie van potentiële doorbraken die nog niet algemeen erkend worden – maar vormt tegelijkertijd ook de kracht van de politiek zoals we deze kennen. Kwaliteit en acceptatie zijn in het politieke bedrijf indringend vervlochten.

Zeker, er bestaan belangrijke verschillen tussen kwaliteit en acceptatie in het politieke en het wetenschappelijke bedrijf. Maar de overeenkomsten zijn aanzienlijk en opmerkelijk. Wat zijn de implicaties van deze overeenkomsten voor onze perceptie en waardering van wetenschappelijke kennisontwikkeling en politieke besluitvorming en de mogelijke vervlechting op raakvlakken tussen deze domeinen? Het denken daarover is nog maar betrekkelijk recent begonnen.

## 2.4 Kwaliteit, acceptatie en het Forumproces

Hiervoor is gereflecteerd op de samenhang tussen de kenmerken 'kwaliteit' en 'acceptatie'. In de voorliggende paragraaf wordt de samenhang tussen kwaliteit, acceptatie en robuustheid nader verkend aan de hand van de forumtheorie van A.D. de Groot. In de huidige maatschappelijke context ontstaan er nieuwe mogelijkheden voor toepassing van de forumtheorie. Juist op het grensvlak tussen de domeinen wetenschap, politiek en markt, ontstaat een toenemende behoefte aan een discours, waarbij betrokkenen ervaringen uitwisselen, onderzoeksvragen formuleren en kennis valoriseren. Het forumproces lijkt een bruikbare structuur te bieden om kwaliteit, acceptatie en robuustheid in hun onderlinge samenhang te bespreken en kan een voertuig zijn voor het ontwikkelen van nieuwe verbindingen tussen wetenschap en maatschappij.

De forumtheorie is ontwikkeld door Adriaan Dingeman de Groot, misschien wel de meest gezaghebbende methodoloog in Nederland. Hele generaties studenten in de psychologie zijn met zijn hoofdwerk 'Methodologie' (1961) opgevoed en gekneed in het wetenschappelijk denken en de wetenschappelijke methode. Buiten de academia staat hij vooral bekend als grondlegger van de CITO-toets. Als schaker behoorde hij in zijn jonge jaren tot de top 10 van Nederland en hij promoveerde in 1946 op 'Het denken van den schaker'. In zijn forumtheorie wordt een waarheidsbegrip en procesgang beschreven op basis waarvan (verschillende scholen van) wetenschappers binnen een discipline tot gedeelde uitspraken over waarheid kunnen komen – 'naar beste huidige inzichten waar'.<sup>94</sup> Gestructureerde intersubjectiviteit is volgens hem het hoogst haalbare bij wetenschappelijke waarheidsvinding en daartoe is een verfijnde procesvorm noodzakelijk om de acceptatie te meten en preciseren en daarmee tot uitspraken over de wetenschappelijke waarde te komen.

*"Een uitspraak is dan en slechts dan 'wetenschappelijk waar naar ons beste huidige weten', indien er overtuigende gronden zijn voor de verwachting dat alle nu levende deskundigen inzake de betekenis en argumentatieve onderbouwing van die uitspraak haar, indien daarover geconsulteerd, zullen onderschrijven."*  
(De Groot, Visser, 2003:26).

De bijdrage van Adriaan de Groot aan de ontwikkeling van methoden en technieken voor kwantitatief en kwalitatief onderzoek is vrijwel onomstreden en velen tonen zich aan hem schatplichtig. Het is daarom in zekere zin tragisch dat zijn laatste levenswerk nauwelijks serieuze aandacht en bespreking, laat staan navolging heeft gekregen. Sinds de jaren '70 pleitte De Groot voor een 'forumwaarmark van wetenschap', een methode om gedeelde inzichten te organiseren en expliciteren binnen en tussen disciplines. Voor veel bètawetenschappen is deze procedure wellicht overbodig met hun exacte reconstructie van bewijsvoering via berekening of experimentele toetsing. In de alfa en gammawetenschappen zijn waarheidsclaims echter minder hard en dus betwistbaar. De Groot wilde de beoefenaars bij elkaar brengen via een 'forumproces'. In deze procedure

doen 'competente topdeskundigen' gedeelde uitspraken over waarheidsclaims: 'dit beschouwen we in onze kennissamenleving naar beste huidige inzichten als waar'. De forumtheorie beoogt een middenweg te bieden tussen de opvatting dat 'objectieve waarheid bestaat en kenbaar is' en de stroming die wetenschap vooral bestudeert vanuit een meer relativistisch en sociologisch perspectief. Enerzijds neemt De Groot nadrukkelijk stelling tegen opvattingen die waarheid verabsoluteren. *"De drastische loskoppeling van de notie van de wetenschappelijke waarheid van menselijke beoordelingen, miskent het feit dat de kwalificatie 'waar' niet zo in de natuur wordt aangetroffen; zij wordt door menselijke beweringen toegekend."* Op basis van voortschrijdend inzicht kan een dergelijke kwalificatie in de toekomst weer door mensen worden ontkracht en ingetrokken. Zuiver rationeel opererende wetenschap blijft uiteindelijk mensenwerk en beschikt niet over middelen om eeuwige en kosmische geldigheid van een kennisclaim te kunnen toetsen en legitimeren. Daarbij verwijst hij naar de Nederlandse filosoof J.P. Guépin: *"Er is geen waarheid buiten consensus om"*.

Anderzijds lijkt de belangrijkste drijfveer voor het ontwikkelen van de forumtheorie vooral te vinden te zijn in zijn afkeer van het polyparadigmatisch perspectief in de sociale wetenschappen. Als hoogleraar methodologie van de Psychologie was De Groot voor een groot deel verantwoordelijk voor de introductie van het tellen, meten, rekenen en wegen in het psychologisch onderzoek. Hij hekelde de tijdgeest die aan het begin van de jaren '70 heerste waarin iedere opvatting 'even waar' heette: *"Zeker in onze tijd van velerlei wilde waarheidsrelativisten, bestaat de behoefte aan een adequate definitie die als criterium op iedere relevante bewering kan worden toegepast."* Het was hem een doorn in het oog dat er in verschillende gammadisdisciplines nauwelijks zicht was op wat de beoefenaars nu als gemeenschappelijke basis delen en erkennen. Deze observatie wordt gedeeld door de econoom Van Praag: *"Een discipline als economie bestaat uit tientallen verschillende subdisciplines – bedrijfseconomie, monetaire economie, econometrie – en elke subdiscipline kent vaak weer een aantal verschillende 'scholen', met eigen instituties, eigen gezaghebbende theorieën, peers, congressen en toptijdschriften. Tussen de verschillende scholen bestaat nauwelijks contact en er bestaat geen communis opinio over wat nu binnen de gemeenschap van beoefenaars als 'waar' wordt beschouwd."*<sup>95</sup> In het bijzonder bij methodologische controversen is dit nadrukkelijk zichtbaar, bijvoorbeeld in de strijd tussen kwantitatief en kwalitatief onderzoek. Er zijn in het wetenschapsbedrijf een aantal mechanismen zichtbaar die ertoe leiden dat systemen zich afsluiten. *"Er ontstaan scholen rond een persoon met bepaalde denkbeelden of nieuwe theorieën. Deze school ontwikkelt een eigen taal met een eigen orthodoxie. Er komen eigen tijdschriften en de naam en reputatie van een groeiende groep mensen is verbonden aan deze school. De leiders worden conservatief en ontnemen hun prestige aan de status quo. Van een aantal dogma's mag niet afgeweken worden. De grote lijnen zijn eigenlijk vanaf het begin af aan gegeven en er zijn nog slechts incrementele veranderingen mogelijk."*(Nooteboom)<sup>96</sup> Zo ontwikkelen zich scholen en theorieën die een eigen leven leiden en die nauwelijks onderwerp van gesprek vormen, laat staan kritisch getoetst worden in dialoog met verwante domeinen.

Het zou derhalve wenselijk zijn een empirisch waarheidscriterium te ontwikkelen waarmee ware en niet-ware uitspraken kunnen worden onderscheiden. Dit doel is alleen te bereiken is als deze definitie verwijst naar hoe over waarheid beslist wordt en als het daarmee principes van een adequate procesvoering bevat. Het ontwikkelen van een aantal objectieve, logische, empirisch-methodologische criteria is een doodlopende weg; de variëteit van mogelijke waarheidsclaims en de verscheidenheid van de ondersteunende argumentatie is daarvoor veel te groot. Een dergelijk waarheidscriterium wijst een middenweg tussen absolutisme en relativisme en vereist een achterliggende houding wordt beschreven als *rationeel agnosticisme*: een grondige twijfel aan het bestaan van absolute zekerheden, onder het postulaat dat een rationele discussie over waarheidsclaims wel degelijk mogelijk en wenselijk is. De forummethode zou een antwoord kunnen bieden op de, door de toename van wetenschappelijke kennisproductie onvermijdelijke, versplintering van het discours. Het biedt een instrument om de nieuwste kennis inzake een bepaalde vraagstelling bij elkaar en in interactie te brengen. Het expliciet legitimeren of afwijzen van belangrijke kennisclaims is bevorderlijk voor de voortgang van de wetenschap. Een forumproces is een zoektocht naar wetenschappelijke waarheid in het besef dat eeuwige zekerheden niet gegeven zijn, maar dat juist daarom een expliciete hiërarchie van voorlopige waarheden binnen de huidige wetenschappelijke condities het hoogst haalbare is.

### Procesgang

De forumdiscussie verloopt van een initieel voorstel over een kandidaat-bewering, via het formuleren van argumentatieve onderbouwingen en een debat daarover, tot besluitvorming waarbij men – waar nodig via amendementen – tracht unanieme overeenstemming te bereiken. Expliciete acceptatie *binnen* de wetenschappelijke gemeenschap is bepalend voor het toekennen van een ‘forumwaarmerk’. Het oordeel van het forum komt pas tot stand na een grondige discussie, met als afsluiting een hoofdelijke stemming. Voor het toekennen van een waarheidsclaim is het nodig dat alle stemhebbende deelnemers van het forum unaniem vóór hebben gestemd. Een forumproces bestaat uit:

- Een initiatief voor de behandeling van een vraagstelling in een forumdiscussie,
- Het ontwerpen van een formulering van een (of meerdere) kandidaat-bewering(en) of kennisclaims, met argumentatieve onderbouwing;
- Het ontwikkelen van een processtructuur, organiseren van debat en overleg;
- Toekenning of afwijzing van de kennisclaim via gestructureerd proces, waar nodig via amendementen trachten unanieme overeenstemming te bereiken.

Een gemiddeld forumproces wordt door De Groot aldus beschreven: “*Veronderstel dat een onderzoeker een zijns inziens belangrijke nieuwe samenhang heeft gevonden. Hij heeft zijn stellingname, met de feiten en de argumenten erbij, uitgeschreven en in een prestigieus tijdschrift gepubliceerd gekregen. Zijn these is dus houdbaar, verdedigbaar gebleken: vakgenoten hebben zijn artikel al kritisch bekeken en voor publicatie geschikt bevonden. Daarmee is die these nog niet ‘wetenschappelijk waar’. Er komen enkele reacties op het artikel, uit verschillende hoeken; reacties waaruit blijkt dat anderen, of*

*zij er nu mee instemmen of niet, die these ook belangrijk vinden, voldoende belangrijk om de waarheidsaanspraak ervan nader te toetsen. Tot dat doel wordt door de schrijver of een ander, eventueel met medewerking van de organisatoren van een congres, een bijeenkomst gepland, zeg maar: een symposium. Tot deelname aan de discussie worden nog enkele andere specifiek competenten uitgenodigd, met name eventuele vertegenwoordigers van andere (sub-) disciplines en/of scholen die op bepaalde punten waarschijnlijk tegenstanders zullen blijken te zijn, of waarvan althans vermoed wordt dat zij tegengas zullen geven. Zo komt de aanzet tot een, niet eenzijdig samengesteld 'forum' al tot stand, in de betekenis van: 'de verzameling van mensen die, als het tot legitimatie komt, geacht kunnen worden de verantwoordelijkheid voor die beslissing gezamenlijk te dragen'. (...) Natuurlijk komt het geregeld voor dat er geen consensus bereikt wordt, met verschillende mogelijke uitkomsten. Het meest drastische negatieve resultaat is dat er in de argumentatie of de empirische ondersteuning daarvan een fundamentele fout wordt ontdekt, waardoor de hele idee niet meer te redden is. Wordt die fout door alle deelnemers erkend dat wordt daarmee een nieuwe waarheid gelegitimeerd: de kennisclaim is niet wetenschappelijk waar. Een popperiaanse weerlegging dus, toch een resultaat van belang. Is een ontdekte fout minder fundamenteel – en dat is veel frequenter – dan vindt geen afstel plaats maar uitstel tot later: de discussie wordt geprolongeerd. Het 'forum –in –spe' gaat op zoek naar een versterkte, empirische of logische basis, of naar een modificatie van de bewering, waardoor de fout (inclusief onenigheid over de formulering) wordt opgeheven.” (De Groot, 2003: 46-47) Een dergelijke uitspraak zal vaak een conclusie uit verricht onderzoek, maar kan ook een principe, een postulaat, een definitievoorstel, of zelfs een theorie zijn. Het kan ook een erkend belangrijk feit zijn, of een belangrijke samenhang betreffen (logisch of empirisch; deterministisch of probabilistisch). Potentiële kennisclaims zijn bijvoorbeeld: 'Babyhersenen groeien door goed contact', 'De menselijke invloed op klimaat is meetbaar', 'Taakstraffen leiden tot minder recidive'. Een dergelijk forum resulteert erin dat sommige beweringen als 'wetenschappelijk waar', andere als 'wetenschappelijk onwaar', en een grote, derde categorie als 'wetenschappelijk onbeslist of onbeslisbaar' wordt gekwalificeerd.*

In zekere zin lijkt de dagelijkse praktijk van de ontwikkeling en toetsing van wetenschappelijke kennisproductie op een forumproces. Die discussie omvat dan verschillende vormen van communicatie, via congressen en vakbladen. Men neemt (vaak 'stilzwijgend') aan het debat deel en draagt dan medeverantwoordelijkheid door te zwijgen. Unanimititeit wordt in het gangbare wetenschappelijk discours in het algemeen niet vastgesteld door het laten uitbrengen van stemmen, maar door het openbaar maken van de kennisclaim en het uitblijven van bezwaren daartegen. Tegelijkertijd lijkt hiermee vooral een ideaaltypische situatie te zijn geschetst. Weliswaar verloopt dit mechanisme meestal probleemloos in een context waarin een belangrijke doorbraak in de fysica, chemie of geneeskunde wordt gemeld. Door middel van controle-experimenten worden gaten in de bewijsvoering snel opgespoord en aangetoond. In de alfa- en gammawetenschappen is er sprake van een veel gefragmenteerder patroon van reacties. Veel studies, artikelen of dissertaties passeren onopgemerkt, worden nauwelijks besproken of weersproken, veroorzaken nauwelijks

een rimpeling in de zee van kennis. ‘Een zuchtje wind, niets meer dan dat.’ Juist in een dergelijke context kan een forumprocedure toegevoegde waarde bieden.<sup>97</sup>

### Insluiting en uitsluiting

In beginsel bestaat een forum uit de verzameling van alle specifiek competente personen ten aanzien van een bepaalde wetenschappelijke vraagstelling. In de praktijk fungeert het als het reservoir van potentiële deelnemers aan een specifieke legitimatieprocedure. Voor de kwaliteit en zeggingskracht van de uitspraken van het forum is het wenselijk dat de meest gezaghebbende deskundigen deelnemen aan het forum, aldus De Groot. Daarnaast zullen juist ook bewust deskundigen ‘uit andere hoeken’ moeten worden uitgenodigd. Het gaat hierbij enerzijds om experts uit andere ‘scholen’ die het eens moeten zien te worden over de formulering van de te legitimeren bewering en anderzijds om vertegenwoordigers uit andere disciplines als het gaat om kennisclaims op het grensvlak van verschillende wetenschappen. In dit geval moet een kennisclaim door vertegenwoordigers van elke relevante subdiscipline worden onderschreven. Een belangrijke zorg in het selectieproces is het ten onrechte afwijzen- of ‘vergeten’ uit de nodigen- van onmisbare deelnemers uit andere hoeken. Het vooraf uitsluiten van iemand is niet te rechtvaardigen op grond van een kritische reputatie, of beperkte methodologische voorkeuren.

Hoewel het vooraf weren van kritische deelnemers zoveel mogelijk voorkomen moet worden, kan gedurende het forumproces in sommige gevallen uitsluiting van deelnemers bewust plaats vinden. Competentie en incompetentie blijken ter plaatse, uit de kwaliteit van de argumenten vóór of tegen de instemming met de kennisclaim. Het uitsluiten van niet-competenten is alleen nodig in situaties van bijna-aanvaarding van een kennisclaim. Indien bijna alle deelnemers vóór zijn en één van hen blijft tegen, met klaarblijkelijk goede argumenten, dan is dat voldoende reden om of door te onderhandelen over een andere formulering óf de claim af te wijzen. Wel kan in een dergelijk proces op deelnemers met een afwijkende opvatting – zeker als hun status onzeker is – een sterke druk uitgeoefend om hun tegenargumenten precies uit te leggen. Indien ze onhoudbaar blijken, dan zal dat in de discussie worden aangetoond. De deelnemer in kwestie wordt dan voorlopig gediskwalificeerd, waarbij hij nog wel het laatste woord krijgt. Indien hij volhardt in zijn, door de rest van de betrokken gemeenschap ondeugdelijke geachte, argumentaties, dan “moet hij, met een grondige weerlegging van zijn ideeën erbij, worden uitgesloten als forumdeelnemer – een riskante, dubieuze, maar soms onvermijdelijke maatregel.”

Hoewel De Groot insluiting en uitsluiting zorgvuldig behandelt, lijkt het toch een achilleshiel te zijn in het forumproces. Hoe te handelen in een situatie dat er niet één, maar enkele deskundigen tegen het honoreren van een kennisclaim blijven, met een argumentatie met beperkte overtuigingskracht? Wat te doen met wetenschappers die louter waarheidsclaims willen honoreren die tot stand zijn gekomen op basis van één specifieke wetenschappelijke methode en daar argumenten voor hanteren die, hoewel betwistbaar, op zichzelf genomen hout snijden? De antwoorden op deze vragen zijn nog onvoldoende uitgekristalliseerd.



## Kritiek

Het pleidooi voor een forumwaarmerk is niet in vruchtbare aarde gevallen. In de jaren '70 was zijn pleidooi voor een gezelschap van topdeskundigen dat kennisclaims honoreerde of afwees, op voorhand verdacht. Het paste niet goed in de egalitaire en relativistische tijdsgeest, waarbij elke kennisclaim even 'waar' was. *'De wetenschappelijke gemeenschap is een lappendeken, zonder paus die voorschrijft wat als waarheid beschouwd kan worden'* (De Vries).

Op een fundamenteeler, wetenschapsfilosofisch niveau is er sprake van verschillende benaderingen van kentheoretische vraagstukken, welke naast elkaar bestaan. Een eerste benadering wordt pregnant verwoord door mensen als Von Neurath, Carnap en Popper. Zij vertrekken vanuit een geconstrueerd ideaalbeeld van wetenschappelijke kennis en hanteren een prescriptieve benadering van hoe wetenschap 'behoort te zijn'. In deze stroming spelen de logica en cognitiewetenschappen een belangrijke rol. Een andere benadering is te vinden bij Kuhn, Latour, Foucault en Collins en in radicale zin Feyerabend. Deze onderzoeken de wetenschappelijke praktijk vanuit een sociaalwetenschappelijk, historisch, of antropologisch perspectief en reflecteren vervolgens op de vraag wat deze vorm van kennisproductie nu onderscheidt van andere vormen van kennisverwerving. Er bestaat geen universeel criterium voor wat wetenschap is; begrippen als rationaliteit, waarheid en methode hebben geen absolute inhoud, doch zijn historisch bepaald. In zekere zin is het merkwaardig dat De Groot en de postmoderne denkers nooit tot een vergelijk zijn gekomen, gezien het feit dat georganiseerde intersubjectiviteit bij hem de lakmoesproef vormt. Als gezegd wordt De Groot veelal tot de eerste, kritisch rationalistische, stroming gerekend. Inderdaad vertoont zijn denken belangrijke overeenkomsten met het gedachtegoed van Popper. Beiden stellen dat definitieve waarheden buiten ons bereik liggen, maar dat het wel mogelijk en wenselijk is om het wetenschapsproces dusdanig in te richten dat de best mogelijke kennis ontwikkeld en getoetst wordt. Er zijn ook belangrijke verschillen: Popper's sleutel is de *falsificatie* van 'stoutmoedige gissingen', terwijl De Groot primair inzet op voorlopige *verificatie* via het forumproces.

Sommigen beschouwen de forumtheorie als een oplossing voor een schijnprobleem. Immers, via de handboeken en review-artikelen wordt verwoord wat de geaccepteerde stand van zaken is binnen een bepaald vakgebied. *"Het is goed om vraagstukken en waarheidsclaims helder te krijgen, maar ieder serieus tijdschrift dóet dat al. Op congressen zijn er keynote-sprekers, lezingen en postersessies, hetgeen wijst op een impliciete hiërarchie in probleemstellingen en denkrichtingen. Indien er verschillende verklaringsgronden zijn, dan kristalliseert zich dat vanzelf uit. Wetenschap is een zelfcorrigerend systeem, met voldoende checks and balances."* (De Vries)<sup>98</sup> Deze twijfels over de toegevoegde waarde van een forumproces worden breder gedeeld. In deze zin ook Arie Rip: *"Het is de vraag of het Forumwaarmerk van De Groot veel toevoegt aan de bestaande fora. Vanuit een prescriptief methodologisch standpunt kan je pleiten voor een Forum met een grote F, maar vanuit een meer sociologisch en descriptief perspectief kan je er vraagtekens bij zetten. Het kan gemakkelijk leiden tot nieuwe instituties en*

*een nieuwe bureaucratie. Een experiment zou wel interessant kunnen zijn.*"<sup>99</sup> Ook Van Praag heeft nadrukkelijke aarzelingen, met name op het gebied van tijdsbeslag en onafhankelijkheid. *"Het Forumwaarmerk is in beginsel een goed idee. Het kost echter wel veel tijd. Nu reeds vergt het jureren en beoordelen van voorstellen of artikelen een forse inspanning. Als je een artikel goed wilt refereën ben je daar misschien wel anderhalve dag mee kwijt: lezen, reflecteren, commentaar, suggesties, soms nog onderzoeken van achterliggend bronmateriaal. Een Forumwaarmerk toekennen zou dan ook een zeer tijdrovende exercitie zijn. Daar komt nog bij dat wetenschappers zelf ook belanghebbende zijn. Je komt elkaar in een latere fase ook weer tegen bij de toekenning van gelden en de peering van artikelen."* Deze onderlinge afhankelijkheden zouden een open en vrij forumdebat kunnen verstoren.

De genoemde bezwaren snijden deels hout. Inderdaad is het forumproces een relatief omslachtige procedure. Vaak kristalliseert zich een communis opinio in de wetenschappelijke gemeenschap als vanzelf uit, via het bestaande discours op congressen en in tijdschriften. Een forum kan ook virtueel plaats vinden; de briefwisselingen tussen Einstein en anderen over de relativiteitstheorie en de quantummechanica kunnen als zodanig beschouwd worden. Vaak ontstaat op een natuurlijke manier een Forumdiscussie, zie de kwestie rond de zogenaamde doorbraak in aidsonderzoek van enkele jaren geleden, of de claim van koude kernfusie bij kamertemperatuur.

Een virtueel forum in tijdschriften kan weliswaar goed functioneren, maar bij sommige langlopende controversen, waarbij verschillende scholen elkaar bevechten, is een fysiek forum wenselijk. Soms is het goed om dingen niet over te laten aan het vrije spel der wetenschappelijke krachten en om een forum bij elkaar te roepen, aldus Visser. Een bekend voorbeeld van een geslaagd forum is de openbare discussie geweest over de oplossing van Wiles (1994) over de stelling van Fermat (1637). De kritiek dat het forumproces onvoldoende rekening houdt met opinies van dissidenten, is volgens Visser een misverstand. Binnen een forumproces is het goed mogelijk om in een publiekelijk, rationeel en transparant proces om te gaan met dissidenten en om gezamenlijk, desnoods zwakkere conclusies te trekken. Deelname van dissidenten en deskundigen 'uit andere hoeken' met eigen inhoudelijke en methodologische opvattingen is juist een voorwaarde voor de kwaliteit van de uitspraken van het forum. Een forumproces kan daarnaast een brug slaan tussen verschillende disciplines als de psychologie en de neurowetenschap. Zo ziet de systeembiooloog Westerhoff mogelijkheden voor het maken van een tussenbalans binnen een zich ontwikkelende discipline. *"Het is wenselijk om met een gezelschap van fysici, chemici en biologen een indringend gesprek te organiseren over een nieuwe interdiscipline als de systeembioologie en de bestaande 'body of knowledge'. Dat zou serieus moeten worden aangepakt, dat wil zeggen niet op een middag, maar gedurende een week. Uitgangspunt hierbij vormt niet het verzamelen van zoveel mogelijk informatie, maar het identificeren van 'key gegevens'. Over deze sleutelgegevens zou je zoveel mogelijk te weten moeten zien te komen en deze vormen vervolgens een subset van zo'n nieuwe discipline met een maximale betrouwbaarheid. Vervolgens zou je met deze groep moeten nadenken over de vraag wat*

*nu de meest veelbelovende onderzoeksvragen zijn voor de komende periode. Dit kan een goede aanvulling bieden op de reguliere manier van toekenning van onderzoeksgelden, omdat daarbij hypothesen en methodieken die controversieel zijn en orthogonaal staan op de bestaande onderzoekspraktijk geen kans krijgen.”<sup>100</sup>* Aldus zou een forumproces ook een rol kunnen spelen bij de start van een wetenschappelijk programma, of bij het opmaken van een tussenbalans. Westerhoff bestrijdt ook het argument van De Vries en Rip dat het discours zich ‘als vanzelf uitkristalliseert’. Weliswaar kunnen het aantal publicaties en citaties worden gemeten, maar daarmee is nog niets gezegd over de aard en robuustheid van de uitspraken. *“Eigenlijk zou je met 10 topwetenschappers de hardheid van uitspraken in belangrijke artikelen moeten benoemen. Sommige uitspraken hebben een hardheid van 80 % en andere misschien maar van 30 %. Dat is een wetenschappelijk relevant feit, hetgeen vervolgens niet wil zeggen dat uitspraken met een beperkte hardheid niet interessant zijn. Juist daaruit kan ook vernieuwing ontstaan. Het probleem is echter dat een dergelijke classificatie van robuustheid nauwelijks plaatsvindt.”* (Westerhoff) Met name dit argument van de wenselijkheid van een toets op hardheid en robuustheid van wetenschappelijke uitspraken, lijkt overtuigend genoeg om een forumproces periodiek in te zetten. Selectiviteit in de keuze van onderwerpen en focus op kernkwesties is daarbij noodzakelijk, gezien het tijdsbeslag dat een dergelijk forum van de deelnemers vergt.

### **Belang van samenwerking**

Sommige inzichten worden aangetast door de tand des tijds, terwijl voor andere ideeën de tijd juist rijpt. Het laatste lijkt te gelden voor de forumtheorie. Van De Groot is bekend dat hij weinig waardering had voor politici en dat hij de vermenging van politieke doelen met wetenschappelijk onderzoek als een groot kwaad beschouwde. Het heeft een zekere ironie dat er voor een forumproces juist ruimte lijkt te ontstaan op het grensvlak van wetenschap, markt en maatschappij. Immers, kennis en innovatie staan hoog op de politieke agenda, ongeacht de politieke kleur van partijen. In het akkoord van Lissabon spraken Europese leiders af dat Europa binnen 10 jaar moet uitgroeien tot een dynamische kenniseconomie. Kennis wordt van beslissende betekenis geacht in de mondiale concurrentiestrijd. De laatste jaren is er veel geld uit de aardgasbaten bestemd voor het versterken van de kennisinfrastructuur. Er is een innovatieplatform opgericht onder voorzitterschap van de premier met leden uit departementen, het bedrijfsleven, universiteiten en kennisinstellingen. Belangrijke speerpunten zijn de toepassing van beschikbare kennis, het verminderen van het tekort aan betastudenten en het in algemene zin versterken van veelbelovende kennisclusters. *“Richting geven betekent thematische prioriteiten stellen (...) met aandacht voor de dwarsverbanden tussen de terreinen. Concentratie en focus vragen ook samenwerking van universiteiten met elkaar en met andere onderzoeksinstellingen en bedrijven.”* (Ministerie van OCW) Deze nieuwe aandacht voor samenwerking en multidisciplinariteit is deels gevoed door een langzaam gegroeide praktijk. Steeds meer universiteiten of kennisinstellingen beschikken over interdisciplinaire onderzoeksgroepen of instituten. Via ketenregie, samenwerking tussen verschillende

partners en vormen van interdisciplinair onderzoek wordt gewerkt aan oplossingen voor maatschappelijke problemen, of aan nieuwe technologieën of producten, waarbij het benutten van verschillende kennisdomeinen noodzakelijk is. De Adviesraad voor Wetenschap en Techniek (AWT) constateert dat multidisciplinair onderzoek aanmerkelijke publieke en private belangen dient en doet een reeks van aanbevelingen: verbreed het begrip van wetenschappelijke kwaliteit, stimuleer interactie en ontmoetingen, richt toponderzoeksinstituten op rond maatschappelijke vraagstukken, verstevig de samenwerking tussen universiteiten en thematische instituten, regisseeer vraagarticulatie, investeer meer geld in gebiedsoverschrijdende thema's. De SER breekt in haar rapport *Interactie voor Innovatie* een lans voor meer samenhang in de onderzoeksprogrammering van departementen en de Commissie Wijffels stelt dat het samenspel tussen de verschillende spelers sterk bepalend is voor het uiteindelijke innovatieresultaat.

Eerder in dit hoofdstuk is de toenemende aandacht geschetst binnen het domein van de kentheorie en wetenschapsfilosofie voor transdisciplinariteit en nieuwe verbindingen tussen wetenschappelijke disciplines en tussen wetenschap en maatschappij. Wetenschap lijkt in toenemende mate context-sensitief te worden, mede als gevolg van de toenemende maatschappelijke complexiteit en interdependentie. De grenzen tussen het wetenschappelijk domein en andere plaatsen waar kennisontwikkeling plaatsvindt worden steeds diffuser.

### **Een transdisciplinair forumproces**

In deze maatschappelijke context ontstaan er nieuwe mogelijkheden voor toepassing van de forumtheorie. Juist op het grensvlak tussen het domein van het 'weten' (wetenschap), het domein van het 'willen' (politiek) en het domein van het 'kunnen' (bedrijfsleven) is er behoefte aan een intensief discours, waarbij betrokkenen ervaringen uitwisselen, kennis delen en nieuwe onderzoeksvragen formuleren. Het zou bijvoorbeeld bestuurders en ambtenaren kunnen voeden met inzicht in welke maatregelen bewezen effectief zijn. Een georganiseerde, scherpe en gestructureerde interactie tussen deze verschillende partijen over thema's als waterveiligheid, vroegtijdig schoolverlaten of systeeminnovatie in de bouw, kan leiden tot nieuwe inzichten. Het kan wetenschappers voeden met 'lekenexpertise', biedt zicht op wat de betrokken topdeskundigen gemeenschappelijk als 'waar' beschouwen, en geeft een structuur om de belangrijkste onderzoeksvragen en behoeften binnen de afzonderlijke domeinen (overheid, markt en wetenschap) te formuleren en expliciteren en deze vervolgens op elkaar te betrekken.

Daarbij ontstaan interessante nieuwe vragen en dilemma's. Wat is de rol en status van de uitspraken van 'lay experts'? Zijn ze toeleveranciers van informatie en data, waar de wetenschap op kan reflecteren? Vaak is dit het geval, maar in sommige situaties lijkt het verder te gaan. Ziekenhuispatiënten zijn doorgaans niet bijzonder deskundig als het gaat om bacteriologische of genetische processen. Maar ze bezitten wel een bijzondere fysieke en emotionele ervaringskennis over de werking van bepaalde

medicijnen en ingrepen. In een recent proefschrift (Caron-Flinterman:2005) werd geconstateerd dat patiënten in een onderzoeksproces verschillende bijdragen kunnen leveren, namelijk het articuleren van behoeften aan onderzoeksrichtingen, het formuleren van ideeën voor onderzoeksvragen en hypotheses en het bijdragen aan de oordeelsvorming over onderzoeksprioriteiten. Een ander voorbeeld zijn de ervaringen van de Universiteit Wageningen (WUR) met projecten waarbij ook stakeholders, in dit geval boeren, betrokken werden. In enkele gevallen bleek de betrokkenheid en lay expertise van boeren ertoe te leiden dat door academici bedachte onderzoeksvragen werden losgelaten en nieuwe vragen werden toegevoegd, of dat de methodologie van het onderzoek werd toegesneden op hun inzichten. In dergelijke situaties zijn deze stakeholders niet louter toeleveranciers van data, nu ze immers invloed hebben op constituerende elementen van het wetenschapsproces in kwestie, namelijk de formulering van onderzoeksvragen en de keuze van de in te zetten methodologie. Deze leken lijken in dit geval volwaardige coproductanten van wetenschappelijk onderzoek te zijn geworden. Een bekende casus in dit kader is voorts het debat dat in 2004 plaatsvond over categorisering van integratie. De minister was voornemens om allochtonen te toetsen op de mate van integratie en deze vervolgens in 4 categorieën in te delen. Dit zou een handvat kunnen bieden voor het gericht inzetten van instrumenten op het gebied van inburgering. Integratie bleek door verschillende partijen verschillend gedefinieerd te worden. Volgens de gangbare wetenschappelijke inzichten werd de mate van integratie vooral bepaald door het criterium 'participatie in betaalde arbeid'. Blijkens opinieonderzoek legde een groot deel van responderende burgers een nadrukkelijk ander accent. Niet 'betaald werk' was het belangrijkste criterium, maar vooral de mate waarin een allochtoon 'sociale contacten' onderhoudt met autochtone Nederlanders, was volgens hen vooral bepalend voor de mate van integratie. Nu is het mogelijk om deze kwestie kortweg af te doen met de volgende argumentatie. 'In het openbaar bestuur geldt een heel andere rationaliteit dan in de wetenschap. De huidige politici baseren hun beleid vooral op opiniepeilingen. Deze data zijn heel relevant, maar kunnen geen vervanging zijn voor een wetenschappelijke notie.' (Visser).<sup>101</sup> Toch zijn daarbij ook kanttekeningen te plaatsen. Het ging hier niet over het oordeel van het publiek over de wetten van de zwaartekracht of het ontstaan van zwarte gaten, kortom niet over fysische wetmatigheden waarbij het grote publiek niet de competentie bezit om hierover betekenisvolle uitspraken te doen en welke fenomenen zich buiten hun beïnvloedingsruimte bevinden. Het ging om een kwestie waarbij zij ervaringskennis bezitten en waarbij hun percepties en prioriteiten een constituerend onderdeel vormen van het begrip in kwestie. De mate van integratie is immers mede afhankelijk van de mate waarin de samenleving waarin geïntegreerd gaat worden de integratie als succesvol beschouwt.

Het forumproces heeft tot dusver nauwelijks navolging gekregen, waarschijnlijk met name vanwege de door De Groot geformuleerde toegangsbeperkingen tot 'competente topdeskundigen', welke niet goed aansloot op de toenmalige relativistische tijdsgeschiedenis. In het huidige discours over het vervlechten van wetenschappelijke en maatschappelijke kennis verdient het 'forumproces' echter nieuwe aandacht. Een explicitering van het

acceptatieproces voor het beoordelen van kwaliteit, onder gelijktijdige verbreding van het begrip 'deskundigen', is voor wetenschappelijke kennisproductie relevant en biedt daarnaast ook interessante perspectieven voor het bepalen van kwaliteit en acceptatie van kennis in openbaar bestuur en maatschappij. Een forumproces biedt een heldere structuur voor een beargumenteerd en transparant afwegingsproces. Of De Groot blij geweest zou zijn met een dergelijke verbreding, is zeer de vraag, gezien zijn voorkeur voor de 'zuivere wetenschap'. Maar is het niet tegelijkertijd de tragiek én de schoonheid van de ontwikkeling van de wetenschap dat sommige denkbeelden pas na de dood van de grondleggers, in een context die door hen noch vermoed, noch gewenst is, hun bestemming vinden? De forumtheorie lijkt een bruikbare structuur te bieden om kwaliteit, acceptatie en robuustheid in hun onderlinge samenhang te bespreken. Voor de ontwikkeling en benutting van kennis zou een herwaardering en verbreding van het forumproces van bijzondere betekenis kunnen zijn.

## 2.5 Conclusies

De probleemstelling van dit onderzoek luidt: *Wat zijn de dominante patronen in het informatieverkeer tussen regering en parlement, hoe kunnen deze vanuit theoretisch perspectief geduid worden en welke mogelijkheden bestaan er om deze informatierelatie te verbeteren?*

Om deze vragen te kunnen beantwoorden zijn in dit onderzoek de volgende methoden gehanteerd:

- interviews Kamerleden, topambtenaren, wetenschappers en voormalig bewindsliden (n=63)
- analyse van de sinds 1984 verrichte parlementaire enquêtes en onderzoeken (n=31) op informatieaspecten, inclusief een verdiepende casestudy naar de besluitvorming over Betuwelijn en HSL-Zuid,
- een zevental Delphi-bijeenkomsten met politici, ambtenaren en wetenschappers,
- analyse van de parlementaire geschiedenis over de regelingen aangaande contacten tussen Kamerleden en ambtenaren,
- internationaal vergelijkend onderzoek onder dertig landen, inclusief verdiepend onderzoek naar ontwikkelingen in de Verenigde Staten,
- twee procedures inzake de Wet openbaarheid bestuur (waarvan er een door de Raad van State gegrond verklaard werd),
- experiment met een 'interactieve dissertatie' in samenwerking met het blad PM,
- literatuuronderzoek en analyse parlementair discours over dit thema in de periode 2004-2009.

Over de methode in algemene zin kan ik aan het slot van dit hoofdstuk betrekkelijk kort zijn. Dé methode bestaat niet. Daarover bestaat onder weldenkende wetenschappers een betrekkelijk brede consensus. Minder consensus bestaat er over het feit dat de meest passende taxonomie van wetenschappelijke methoden uiteindelijk gelegen is in:

1. methoden die bijdragen aan de kwaliteit en rijkdom van inzichten
2. methoden die bijdragen aan 'hardheid' en bewezenverklaring van kennis
3. methoden die bijdragen aan de wetenschappelijke legitimiteit en maatschappelijke acceptatie van de getrokken conclusies

Zeker, er zijn ook methoden die gericht zijn op het ontwikkelen van theoretische inzichten en methoden die de empirie en de toepassing als primair referentiepunt hanteren. Methoden die een open verkenning beogen en methoden die zich toeleggen op het ontwikkelen van een harde bewijsvoering. Er zijn methoden die het toeval toelaten en methoden die het toeval uitsluiten. Methoden die ruimte bieden aan intuïtie en voortschrijdend inzicht en methoden die zich kenmerken door een gezonde wetenschappelijke 'rigueur'. Methoden die gericht zijn op het verwerven van kwalitatieve inzichten en methoden die het kwantitatief verzamelen en toetsen van gegevens tot hoogste kunst verheven hebben. Maar na enige gerichte verkenningen in

heel verschillende domeinen van de wereld van methoden en technieken, in de rechts-wetenschap, bestuurskunde, epistemologie en transdisciplinariteit ben ik de oprechte overtuiging toegedaan dat de meest passende taxonomie van wetenschappelijke methoden uiteindelijk gelegen is in de genoemde driedeling. Het zijn in zekere zin andere bewoordingen van het door Popper gemaakte onderscheid tussen *context of discovery* (kwaliteit, verrijking), *context of justification* (hardheid, wetenschappelijke rigueur) en *context of application* (wetenschappelijke en maatschappelijke acceptatie en toepassing). Deze verschillende domeinen blijken nadrukkelijker met elkaar verbonden te zijn dan doorgaans wordt aangenomen. In dit hoofdstuk is vanuit verschillende perspectieven getracht deze wisselwerking aannemelijk te maken. Mocht dit onderzoek in theoretische zin ooit enige betekenis krijgen, dan hoop ik dat dit gelegen is in de erkenning van de juistheid van de volgende beweringen:

De in de wetenschapsfilosofie onderscheiden domeinen van context of discovery, context of justification en context of application zijn soms indringend vervlochten. Kwaliteit, acceptatie en toepassing gaan in een transdisciplinair onderzoeksproces hand in hand. Een dergelijke verstrengeling van functies in een onderzoeksproces is tot dusver betrekkelijk uitzonderlijk, maar is voor de ontwikkeling naar een kennissamenleving onontbeerlijk.



Hoe vertellen we het de Kamer?

## Tussenspel Informatievoorziening VWA over diertransport

In januari 2008 berichtten diverse media over een kritisch intern rapport dat bij de Voedsel- en Waren Autoriteit zou circuleren. Het rapport 'Modernisering activiteiten levende dieren en levende producten' was reeds een jaar daarvoor, in januari 2007 als 'versie 1' op schrift gesteld, maar had nooit een definitieve status bereikt. Het rapport was erg kritisch over het toezicht en de handhaving van de VWA ten aanzien van transport en slachterijen. *'Diverse interne problemen hebben geleid tot een vermindering van toezicht en handhaving, (...) vastgelegde toezichtfrequenties worden niet meer gehaald, (...) het handhavingsbeleid is onvoldoende, (...) met name op de verzamelcentra en bij exportcertificering moet de kwaliteit van toezicht drastisch omhoog, (...) er worden grote veterinaire risico's gelopen.'* De Stichting Varkens in Nood wist de hand te leggen op dit vertrouwelijke rapport en maakte het openbaar. Dit rapport werd vervolgens op 30 januari 2008 door de minister van LNV naar de Tweede Kamer gestuurd. In haar begeleidende brief stelde de minister:

*'Ik heb gistermiddag kennisgenomen van de inhoud van dit conceptrapport en ben daarvan geschrokken. Als het beeld van het conceptrapport klopt, dan is dat niet acceptabel. Een inspectiedienst als de VWA moet met gezag kunnen opereren. Het toezicht moet gewoon deugen. (...) Mijn ambtsvoorganger noch ik zijn geïnformeerd over het conceptrapport. Ik ben van mening dat dit wel had moeten gebeuren.'*<sup>102</sup>

Het betrof een intern VWA-onderzoek waarvoor de inspectieleiding in 2006 opdracht had gegeven. De minister kondigde in haar brief aan dat nader onderzocht zou worden of de bevindingen in het conceptrapport een getrouw beeld geven van de gang van zaken en wat er sinds januari 2007 naar aanleiding van het conceptrapport is gebeurd. Dit onderzoek werd uitgevoerd door R.J. Hoekstra, voormalig secretaris-generaal van het Ministerie van Algemene Zaken. Zijn onderzoeksrapport werd op 20 maart 2008 aan de Tweede Kamer aangeboden.<sup>103</sup> Hieronder zal ik de bevindingen en conclusies kort bespreken voor zover ze betrekking hebben op de informatiepositie van de minister en in het verlengde daarvan van de Tweede Kamer.

### Onderzoek Hoekstra

In het onderzoek van Hoekstra wordt de totstandkoming en status van de concept-rapportage beschreven. De directeur Dienst Uitvoering VWA had in 2006 behoefte aan een inventarisatie van knelpunten in handhaving en toezicht bij levend vee. Deze opdracht werd gegeven aan een senior dierenarts van de VWA met veel ervaring. Zij diende een samenhangend beeld te schetsen van de knelpunten en voorstellen te formuleren voor verbetering. Deze rapportage wordt door de auteur op 6 februari 2007 via e-mail en in hard copy verspreid onder een aantal betrokkenen binnen de VWA. De rapportage had op dat moment volgens Hoekstra de status van werkdocument met als oogmerk zelfreflectie en kwaliteitsverbetering. Het stuk werd in eerste instantie uitgezet bij diverse VWA ambtenaren met het verzoek om commentaar te leveren. Na

verwerking van de opmerkingen zou het de status krijgen van een intern VWA-rapport, zo was de bedoeling.

Binnen departementen gelden verschillende regelingen aangaande het informeren van ministers. Voor wat betreft de informatievoorziening door de VWA geldt het protocol 'Openbaarmaking en Informatieverstrekking aan de ministers van VWS en LNV door de DG VWA'. In dit protocol wordt een onderscheid gemaakt tussen vier categorieën adviezen:

- Risicobeoordelingen
- Adviezen, rapporten en signaleringen op basis van art. 36 van de Gezondheidswet
- Adviezen in het kader van wetten die de VWA namens de ministers van VWS en/of LNV uitvoert
- Overige adviezen, bijvoorbeeld over de uitvoering van het jaarplan en de betrokken convenanten.

Daarnaast bestaan er procedures voor de procesgang van interne rapporten die betrekking hebben op interne kwaliteitscontrole, van interne auditrapportages en rapportages over projecten. Op basis van deze overwegingen stelt Hoekstra: *'Het onderhavige rapport valt niet in te delen in één van deze categorieën. De rapportage was uitsluitend voor intern gebruik bestemd. Het rapport voldoet om die reden niet aan de normale eisen die binnen VWA gelden als het gaat om definitieve publicatie.'* (p. 21) In de slotbeschouwing constateert hij dat het onderzochte rapport een document betreft dat krachtens geldende regels niet voor externe publicatie bestemd is geweest en dat het evenmin voldoet aan de gestelde voorwaarden voor interne publicatie.

Vervolgens constateert hij dat de bevindingen en aanbevelingen uit het concept rapport zijn ingebracht bij verschillende trajecten gericht op beleidsvoorbereiding. Zo is het concept rapport gebruikt door de stuurgroep Ontwerpregeling Preventie, de stuurgroep programmatisch handhaven en de regiegroep Levend Vlees. Het conceptrapport is vervolgens niet meer gevalideerd en heeft niet de status van definitief intern VWA-rapport bereikt. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat het conceptrapport reeds in diverse gremia aan de orde was geweest en daarmee zijn werking had gehad.

### **Protocol versus Grondwet**

De conclusie van Hoekstra dat het onderhavige conceptrapport niet aan de minister verstrekt had hoeven worden, is mijns inziens betwistbaar. Het betrof een advies – weliswaar in wording – dat betrekking had op het verbeteren van toezicht en handhaving van wetten die VWA namens de ministers van VWS en/of LNV uitvoert (zie hierboven, derde categorie). Er zijn goede argumenten te geven waarom een dergelijk rapport, wellicht na het verwerken van commentaar van VWA collega-ambtenaren, aan de minister ter beschikking had moeten worden gesteld. Het conceptrapport had betrekking op het toezicht op dierentransport en slachterijen en de conclusies waren politiek en maatschappelijk relevant. Ambtenaren zijn gehouden de minister op dusdanige wijze te informeren dat deze in staat is om zijn of haar ministeriële verantwoordelijkheid te kunnen dragen. Gezien de aanzienlijke

politieke en maatschappelijke belangstelling die het thema dierenwelzijn op dat moment genoot, lag het in de rede de verantwoordelijk bewindspersoon zo spoedig mogelijk te informeren over de deels alarmerende bevindingen die in het genoemde conceptrapport neergeslagen zijn. Hoekstra lijkt de opvatting toegedaan dat de algemeen geldende staatsrechtelijke regel dat een ambtenaar zijn minister naar behoren dient te informeren, opzij kan worden gezet door bepalingen uit het genoemde informatieprotocol dat de informatievoorziening vanuit de VWA aan de bewindslieden van LNV en VWS regelt. Mijns inziens dient de algemene regeling aangaande de ministeriële verantwoordelijkheid ex art. 42 lid 2 van de Grondwet en de daaruit voortvloeiende informatieplicht van ambtenaren jegens hun bewindspersoon, in deze echter te prevaleren. Bij botsing van bepalingen dient de Grondwet te prevaleren boven het genoemde Informatieprotocol. Enkele jaren na dato gaf Hoekstra aan dat in deze kwestie mondelinge informatievoorziening aan de minister wel in de rede had gelegen.

*‘Conceptrapporten hoeven niet aan een minister overlegd te worden. Wel had er enige informatieverstrekking over deze kwestie moeten plaatsvinden in het regulier overleg tussen minister en de DG. In een dergelijke context kan de minister doorvragen. Informatievoorziening hoeft niet altijd via rapporten plaats te vinden, mondeling overleg is vaak effectiever.’(Hoekstra)<sup>104</sup>*

## Reactie minister en Kamer

In haar begeleidende brief ging minister Verburg van LNV kort in op deze kwestie: *‘Ik ben het met Hoekstra eens dat ik in formele zin het rapport niet had hoeven kennen. (...) Maar vanwege de samenhang waarin de problematiek is beschreven en de ernst van het beeld dat dit oproept, had ik over dit conceptrapport geïnformeerd willen zijn.’* Ze benoemt daarmee de spanning tussen de betreffende ambtelijke informatieregeling en de politieke verantwoordelijkheid die zij voor dit dossier draagt. In het Algemeen Overleg met de Kamercommissie kwam de informatievoorziening aan de minister nog regelmatig en uitdrukkelijk aan de orde. Kamerlid Van Velzen (SP) vroeg zich af:

*‘Wat is er aan de hand als er in een organisatie dergelijke grote misstanden zijn en niemand de moed heeft om deze naar buiten te brengen of de minister daarover te informeren?’<sup>105</sup>*

Kamerlid Cramer van de ChristenUnie stelde dat het grootste probleem het gat in de informatievoorziening is, waardoor de feitelijke omvang van de problematiek die in het VWA-rapport is beschreven niet kan worden vastgesteld. Er werd daarnaast door de Kamer in het bijzonder aandacht gevraagd voor de noodzakelijke bescherming van klokkenluiders. Kamer én minister spraken zich uit dat deze klokkenluiders binnen LNV en de VWA uit moeten kunnen gaan van vertrouwelijkheid en een beschermde omgeving.

### **Niet formaliseren van conceptrapporten**

Naast de vraag of de minister – en in het verlengde daarvan de Tweede Kamer – al dan niet geïnformeerd had moeten worden, is nog een andere kwestie in dit dossier interessant. Hoekstra constateert dat het onderhavige rapport de status van een intern conceptrapport bezit en nooit definitief is vastgesteld als intern rapport. De reden dat het nooit deze status van intern rapport heeft bereikt, is gelegen in het feit dat het onmiddellijk is ingebracht in de beleidsvoorbereiding en in verbeteringstrajecten (p.4). Het vergt betrekkelijk weinig voorstellingsvermogen om een inschatting te maken hoe dergelijke besluitvormingsprocessen binnen een departement of binnen een agentschap als de VWA verlopen. Een van de belangrijkste motieven en drijfveren van ambtenaren is het uit de wind houden van de minister (Noordegraaf 2000). Bij iedere ambtelijke beslissing speelt het criterium ‘kan de minister hier last mee krijgen’ een belangrijke rol. Deze zorg voor de minister kan begrepen worden uit de grote mate van ambtelijke loyaliteit die eigen is aan de Nederlandse politiek-ambtelijke verhoudingen (aldus ook 't Hart e.a. 2002). Het is dan ook verleidelijk voor ambtenaren om een concept-rapport met alarmerende conclusies nog even binnenskamers te houden. Iedereen kent de dynamiek tussen media en politiek en het openbaar maken van dergelijke rapporten zal in de meeste gevallen leiden tot grote krantenkoppen en indringende vragen uit de Kamer. Indien de minister geïnformeerd wordt over een dergelijk concept-rapport, kan ze later niet aan de Kamer melden dat ze van niets wist. Daarom besluiten ambtenaren soms om dergelijke rapporten niet te valideren of formaliseren, maar vooral hun energie te steken in maatregelen om de betreffende problematiek aan te pakken en op te lossen. In de onderhavige casus lijkt dit het geval te zijn geweest.

### **Catshuisbrand**

Een vergelijkbaar patroon lijkt zich te hebben voorgedaan in het onderzoek met betrekking tot de Catshuisbrand. Om redenen van noodzakelijke afbakening kan ik dit dossier hier niet uitgebreider bespreken, maar een enkele analogie is opmerkelijk. Door deze brand kwam een 49-jarige schilder om het leven. De oorzaak was volgens de officiële lezing het gebruik van een verboden oplosmiddel, maar een TNO-onderzoek wees uit dat ook de brandbare wandbekleding een rol speelde. Het rapport van het onderzoeksinstituut werd echter nooit verstrekt aan de instanties die de brand onderzochten, vanwege het ‘onvoldragen karakter’ ervan. Enkele dagen nadat een toelichting was gegeven op het onderzoek werd van de landsadvocaat een e-mail ontvangen waarin bevestigd werd dat het conceptrapport niet tot een definitief rapport moest worden verwerkt, dat het dossier met conceptrapport diende te worden gesloten en dat de factuur kon worden ingediend. De premier werd niet geïnformeerd over dit rapport. Voormalig TNO-onderzoeker Reijman stelde dat het rapport „alleen formeel” onvoldragen was en benadrukt dat zijn hoofdlijnen en conclusies juist waren en nog steeds overeind staan. In het Kamerdebat van 23 juni 2009 over deze kwestie gaven Kamer en kabinet aan dat het betreffende rapport ter beschikking van het

Openbaar Ministerie had moeten worden gesteld. In het Kamerdebat werd geciteerd uit ambtelijk mailverkeer:

*‘Op bestuurlijk niveau van de Rijksgebouwendienst en het ministerie van Algemene Zaken bestaat het onbehaaglijke gevoel dat het rapport of de inhoud naar buiten komt en schade gaat opleveren voor de minister en/of minister-president.’<sup>106</sup>*

Ook hier lijkt sprake te zijn van een 'doorgeslagen loyaliteit' van de betreffende ambtenaren die uitsluitend gericht is op het uit de wind houden van in dit geval de minister-president. Het mondt uit in het niet informeren van de premier, terwijl dit in het onderhavige geval uitdrukkelijk wél plaats had moeten vinden.

Hoe vertellen we het de Kamer?

## Hoofdstuk 3: Theorie

*'Ministerial responsibility has increasingly been shown to be a shield for the executive rather than a weapon with which parliament can demand a true and full account.'*  
(Flinders & McConnell)

1

2

3

4

5

6

7



Hoe vertellen we het de Kamer?

### 3.1 Inleiding

In het dagelijkse politieke bedrijf is informatie alomtegenwoordig. Een goede informatievoorziening is cruciaal voor het vervullen van de kerntaken wetgeving, controle en volksvertegenwoordiging van de Tweede Kamer. Het is daarom in zekere zin opmerkelijk dat er betrekkelijk weinig wetenschappelijke literatuur bestaat over het thema informatie en politiek. De laatste jaren heeft het onderzoek weliswaar enige impulsen gekregen vanwege het parlementair onderzoek naar infrastructuurprojecten in 2004 en de parlementaire zelfreflectie van 2008-2009, maar dat kan de gebrekkige aandacht voor dit thema in de afgelopen decennia niet maskeren, noch compenseren. In zekere zin geldt 30 jaar na dato nog steeds hetgeen Van Schendelen stelde in de inleiding van zijn dissertatie:

*“Wanneer men bezig is met een onderzoek, als waarvan hier verslag wordt gedaan, geraakt men herhaaldelijk verbaasd over de geringe empirische aandacht, die in het vakgebied aan het onderwerp gegeven is en wordt. In de politicologie, of zo men wil de parlementologie, overheersen op dit gebied de contemplatieve, impressionistische en normatieve beschouwingen.”* (Van Schendelen, 1975:2)

In dit hoofdstuk zal ik het wetenschappelijk discours over informatie en politiek in beknopte termen beschrijven en duiden. Daarbij is een zekere balans gezocht tussen het behandelen van buitenlandse en Nederlandse literatuur over dit thema. De laatstgenoemde bronnen zijn in het bijzonder interessant, gezien het contextspecifieke karakter van de problematiek. Elk land heeft een eigen politieke, institutionele, staatsrechtelijke en culturele geschiedenis en alleen vanuit deze specifieke achtergrond kan het thema ‘informatie en politiek’ voldoende dicht worden benaderd. Internationaal vergelijkend onderzoek zoals neergeslagen in hoofdstuk zes kan daarnaast een belangrijke bijdrage leveren aan een groter inzicht in het thema informatie en politiek in bredere zin en zicht bieden op alternatieve informatiearrangementen.

#### Leeswijzer

Gestart wordt met een begripsbepaling van de twee centrale elementen van deze studie, namelijk ‘informatie’ en ‘politiek’. Wat is informatie eigenlijk? Wanneer transformeert informatie in kennis? Hierbij worden kort enkele verwante concepten besproken als representatie, betekenis, communicatie en interpretatie. In de paragraaf over politiek wordt de relatie tussen kennis en macht kort beschreven en wordt het fenomeen ‘representatie’ opnieuw besproken, maar nu vanuit politicologisch perspectief.

Informatie en politiek raken elkaar elke dag opnieuw in besluitvormingsprocessen. In de literatuur wordt wel een onderscheid gemaakt tussen de analytisch-rationele benadering en de netwerkcontextuele benadering van besluiten. Een reeks van factoren blijkt van belang voor het gebruiken van informatie in besluitvorming. Deze paragraaf vormt in zekere zin de opmaat voor de bespreking van de principaal-agent

theorie. De relatie tussen parlement en regering heeft volgens verschillende auteurs verwantschap met de relatie tussen principaal en agent, in het bijzonder voor wat betreft de optredende informatie asymmetrie. Deze problematiek en de mogelijke handelingsopties om het informatietekort te compenseren worden in genoemde paragraaf kort behandeld.

De laatste paragrafen bevatten een meer staatsrechtelijk perspectief op de relatie tussen informatie en politiek. In artikel 68 van de Grondwet is de informatierelatie tussen regering en parlement geregeld. De regering is verplicht het parlement te informeren, tenzij 'het belang van de staat' zich daartegen verzet. De interpretatie van het belang van de staat en de verschoningsgrond die geldt voor documenten bestemd voor intern beraad worden nader geanalyseerd, mede aan de hand van een Kamerdebat over Borssele. In de heersende interpretatie van art. 68 Grondwet is de regering alleen gehouden de Kamer te informeren over de *feiten en argumenten die ten grondslag liggen aan het besluit* en niet over bijvoorbeeld de aan een beleidsvoorstel verbonden risico's. Een volgende paragraaf is gewijd aan de bespreking van het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid, in het bijzonder met betrekking tot de informatierelatie tussen ambtenaren en minister. Het hoofdstuk sluit af met een vergelijking van de informatiepositie van twee Hoge Colleges van Staat, namelijk de Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer.

Opgemerkt dient te worden dat veel van de afzonderlijke onderdelen – informatie, politiek, besluitvorming, principaal-agent benadering – een uitgebreider beschrijving verdienen dan in het bestek van deze studie mogelijk is. Ik heb ervoor gekozen om deze verschillende onderwerpen toch beknopt te behandelen omdat elk voor zich een interessant zoeklicht werpt op de relatie tussen informatie en politiek. De informatierelatie tussen regering en parlement ex art. 68 Grondwet is relatief uitgebreider besproken omdat het een kernthema van deze studie betreft en omdat dit leerstuk – anders dan de andere genoemde thema's – noch in de literatuur, noch in de hierop betrekking hebbende notities van regering en parlement van de laatste jaren voldoende kritisch geanalyseerd is. Het is aan de lezer om een oordeel te vellen over de gemaakte keuzes.

## 3.2 Over informatie

*“A Chinese sage of the distant past was once asked by his disciples what he would do first if he were given power to set right the affairs of his country. He answered: “I certainly should see to it that language is used correctly.” The disciples looked perplexed. “Surely”, they said, “this is a trivial matter. Why should you deem it so important?” And the Master replied: “If the language is not used correctly, then what is said is not what is meant; if what is said is not what is meant, then what ought to be done remains undone; if this remains undone, morals and art will be corrupted: if morals and art are corrupted, justice will go astray; if justice goes astray, the people will stand about in helpless confusion.”<sup>107</sup>*

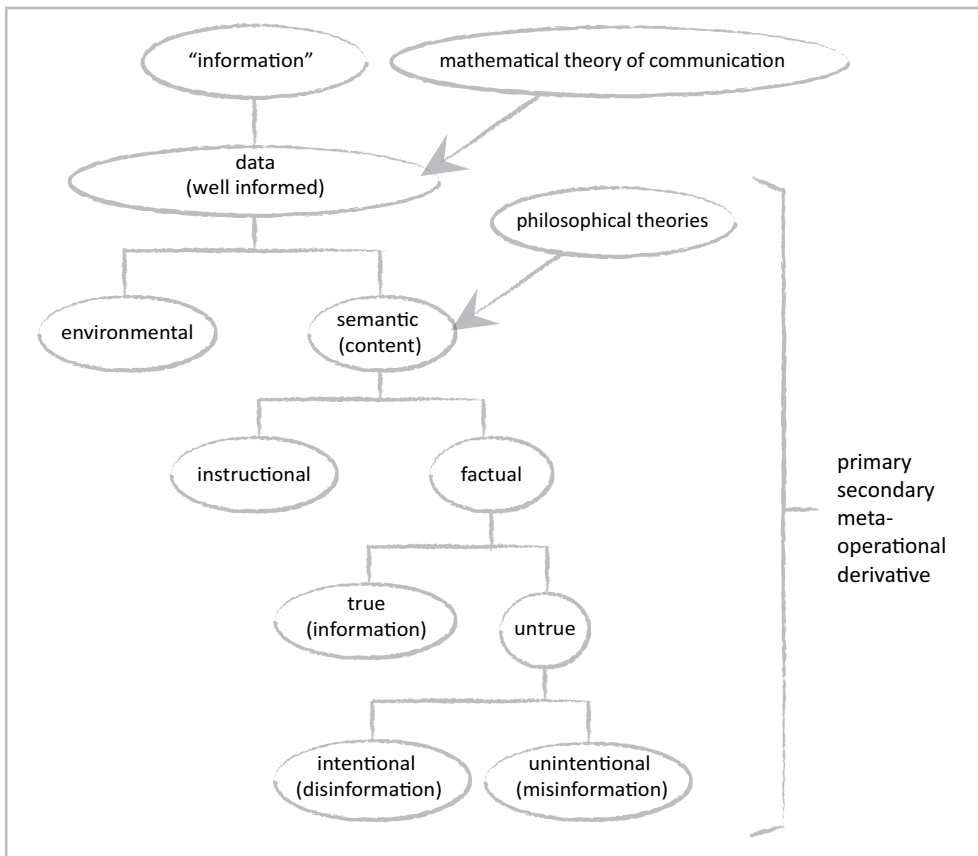
Er bestaat geen eenduidige definitie van het begrip ‘informatie’. *‘Information is notoriously a polymorphic phenomenon and a polysemantic concept.’* (Floridi, 2005)<sup>108</sup> Informatie is afgeleid van het Latijnse ‘informare’, dat staat voor ‘het vormgeven van de geest’, ‘het vormen van een idee’, ‘disciplineren’ of ‘instrueren’. In algemene zin geldt dat informatie kennis of bepaaldheid toevoegt en daarmee onwetendheid vermindert. Het begrip informatie kent uiteenlopende betekenissen, die mede afhankelijk zijn van de context waarin het begrip wordt gebruikt. Aan informatie nauw verwante noties en begrippen zijn: data, communicatie, vorm, kennis, betekenis, representatie, instructie en perceptie. Informatie dient gedefinieerd en begrepen te worden in relatie tot andere vormen van betekenisverlening (o.a. Wildavsky, In ’t Veld). In termen van betekenisvolheid of informatiehierarchie kunnen de volgende begrippen onderscheiden worden:

- data
- informatie
- kennis
- wijsheid

Informatie kan vanuit verschillende invalshoeken bestudeerd worden, zoals informatica, informatiesystemen, informatieontsluiting, maar ook het informatierecht en de informatietheorie. Het denken over informatie heeft grote invloed op uiteenlopende maatschappelijke terreinen zoals de ontwikkeling van informatie- en communicatietechnologie (ICT), de vormgeving van bibliotheken en databanken, de ontwikkeling van intellectuele eigendom, massacommunicatie, openbaarheid van bestuur en persoonsregistratie. De beperkte eenduidigheid omtrent het begrip informatie hangt wellicht samen met het feit dat ‘informatiekunde’ als discipline nog sterk in ontwikkeling is. Het vakgebied is relatief jong en wordt sterk gedreven en in beslag genomen door de snelle technologische ontwikkelingen op het gebied van informatisering, welke in empirische zin al nauwelijks zijn te volgen, laat staan dat het mogelijk is om al deze ontwikkelingen ook aan betekenisvolle reflectie te onderwerpen. Informatiekunde is een hybride vakgebied met raakvlakken en overlappingen met uiteenlopende vakgebieden als computerstudies, economie, operational research, management studies en organisatiekunde. Volgens Willcocks is de studie van informatie

systemen niet meer dan *'a fragmented adhocracy'* en hij vraagt zich af: *'How can one discipline and gain intellectual respectability for a knowledge field that lacks discipline?'* (Willcocks, 2004:272). De hedendaagse samenleving wordt wel gekenschetst als een informatiemaatschappij, waarbij de belangrijkste 'assets' van bedrijven en overheden zijn gelegen in het adequaat verzamelen, bewerken en benutten van informatie. *'The most valuable commodity I know of is information'*, aldus Gordon Gekko in Oliver Stone's Wall Street (1987).

Sommige auteurs relativeren het belang van informatie. Het is weliswaar mogelijk om de meest uiteenlopende ontwikkelingen en processen te duiden in termen van informatie, maar dat is tegelijkertijd een onaanvaardbare reductie van de werkelijkheid. *'Can it really be useful, after all, to address people as information processors or to redefine complex human issues such as trust as 'simply information'?* (Brown en Duguid, 2000:21) Ze beantwoorden de vraag ontkennend en wijzen op het belang van de persoonlijke factor, de context en de gemeenschap waarin individuen opereren. Kennis wordt tegenwoordig ontwikkeld en gedeeld binnen 'ecologies of knowledge' tussen professionals die samenwerken aan het oplossen van een bepaald probleem. Een voorbeeld kan gevonden worden in het functioneren van zogenaamde 'Community's of Practice' (Lave en Wenger), waarbij ruimte wordt gecreëerd voor *'social learning'*.



Figuur 3.1: An informational map (Floridi, 2005)

Floridi schetst in Stanford Encyclopedia of Philosophy een map die enig zicht biedt op het conceptuele labyrint rond informatie. Adequate informatie is slechts een van de vele factoren bij het ontwikkelen van kennis, en misschien niet eens de belangrijkste. In deze zin kunnen ook de ideeën van Ciborra geduid en begrepen worden: *'I suggest that the information systems field, with its rational field of knowledge, decision making, strategy, and orderly systems development, is based on a narrow model of rational, ideal actors.'* (Ciborra, 2002:9) Hij wil bijdragen aan *'Age of the Baroque'* in de ontwikkeling van informatiesystemen, waarin ruimte is voor *'passion and improvisation'* en *'moods and bricolage'*. In deze paragraaf zal ik enkele noties en begrippen die betrekking hebben op informatie en communicatie beknopt behandelen. Het zou het bestek van deze studie ver te buiten gaan om een volledig overzicht te schetsen van de verschillende achtergrondstudies en theorieën die zich richten op het beschrijven en duiden van informatie en communicatie. Ik beperk me dan ook tot het behandelen van enkele definities en reflecties die van belang kunnen worden geacht voor de bredere thematiek van dit onderzoek aangaande 'informatie en politiek'.

### Data en informatie

Data zijn ruwe en onsamenvangende gegevens, welke op zichzelf genomen geen bruikbare informatie bevatten. Data worden getransformeerd tot informatie indien zij door de wijze van clustering of condensatie voor de ontvanger betekenis krijgen en waarde toevoegen. *'Data consists of facts and figures that are relatively meaningless to the user. Information is processed data, or meaningful data.'*<sup>109</sup> Informatie kan beschouwd worden als bewerkte data die voor de ontvanger betekenisvol zijn. Overigens is het onderscheid tussen data en informatie niet altijd scherp te trekken. Een telefoonboek wordt doorgaans beschouwd als een set van ruwe data, maar de ontvanger die gericht op naam zoekt vindt daarin wel degelijk bruikbare informatie over de mogelijkheid en de 'ontsluitingscode' om een persoon telefonisch te benaderen.

Informatie wordt in The Oxford English Dictionary gedefinieerd als *'knowledge communicated concerning some particular fact, subject, or event; that of which one is apprised or told; intelligence, news. spec. contrasted with data.'* In Van Dale Groot Woordenboek der Nederlandse Taal wordt informatie onder meer gelijk gesteld met een: *'inlichting, mededeling, bericht'*, of *'al wat van buitenaf als bericht, als overdracht van kennis of gegeven tot iemand komt'*. Ook andere omschrijvingen zijn geformuleerd: *'Information is here considered to be data ordered to affect choice.'* (Wildavsky, 1983:30) *'Information can be defined in terms of its surprise value. It tells the recipient something he did not know.'* (Davis, Olsen, 1985:3) *'Data become information when they are transformed to communicate meaning or knowledge, ideas or conclusions.'* (Senn, 1990:58) *'By information we mean data that have been shaped into a form that is meaningful and useful to human beings.'* (Laudon, Laudon, 1996:9) Volgens Pratt draait het bij informatie om de ontvanger. Hij borduurt daarbij voort op de Latijnse grondslag van informatie als 'gevormd worden': *'He has been inwardly shaped or formed: his image has been affected. Information is the alteration of the image which occurs when it receives the message. Information is thus an event – an event which occurs at some*

*unique point in time and space to some particular individual'* (Pratt, 1982:35) Ook andere auteurs leggen de nadruk op de ontvanger of de luisteraar bij het betekenis geven aan informatie.

*'A word (or in general any sign) is interindividual. Everything that is said, expressed, is located outside the soul of the speaker and does not belong only to him. The word cannot be assigned to a single speaker. The author (speaker) has his own inalienable right to the word, but the listener has his rights, and those whose voices are heard in the word before the author comes upon it also have their rights.'* (Bhaktin, 1986:121-122)

Informatie bestaat meestal uit taal en daarin speelt de geschiedenis een belangrijke rol; in elk woord weerklanken de stemmen uit het verleden. Een precieze beschouwing van de begrippen data en informatie leidt tot in elkaar grijpende definities. Introna doet een poging de verschillende relevante begrippen uiteen te rafelen, waarna hij constateert dat het niet mogelijk is om tot een sluitende definitie te komen.

- *facts: 'things that are known to have occurred, to exist or to be true'*
- *meaningless: 'have no meaning or significance'*
- *meaning: 'what is meant by a word, idea, action, etc.'*
- *known: 'have in mind, have learnt, be able to recall'*
- *significance: 'importance, noteworthiness'.* (Introna, 1997:3-4)

Het onderscheid tussen data, informatie en kennis is niet altijd scherp te maken, hetgeen ook blijkt uit de volgende wijsheden die naast elkaar bestaan:

*'the average manager is drowning in data and starving for information'* en

*'the average manager is drowning in information and starving for knowledge'*

Terugkerende elementen in de verschillende definities zijn 'bewerking' (van data tot informatie), 'ontvanger' en 'betekenis'. Daarmee is het laatste woord over de definitie van informatie echter nog niet gezegd omdat kwalificaties als bewerking, ontvanger en betekenis niet altijd van toepassing zijn. Bewerking: ook onbewerkte gegevens kunnen uiterst nuttige informatie opleveren. Ontvanger: een artikel van een journalist dat nog niet gepubliceerd is, kan interessante informatie bevatten, ook als er in de strikte zin des woords nog geen ontvanger aanwezig is. Betekenis: aan contra indicaties voor de aanwezigheid van massavernietigingswapens in Irak werd door de ontvangers (Bush c.s.) geen betekenis toegekend. Deze contra-indicaties waren en bleven informatie. Is onwelkome informatie ook informatie? Is onbruikbare informatie ook informatie? Het ontbreekt in het bestek van deze studie deze vragen uitgebreid te behandelen. Voor hier volsta ik met de volgende werkbare definitie:

Informatie is een compilatie van geselecteerde of bewerkte gegevens, die betekenisvol is voor de ontvanger.

Interessant is overigens ook de biologische connotatie van informatie. In biologische termen kunnen organismen gecodeerd worden aan de hand van de genetische informatie die ten grondslag ligt aan hun constitutie. Informatie wordt in de biologie

daarnaast ook wel beschouwd als een vorm van 'sensory input'. Het gekleurde licht zoals dat door een bloem wordt gereflecteerd, vormt voor een honingbij buitengewoon relevante informatie voor wat betreft de mogelijkheid om nectar aan te treffen. *'In practice, information is usually carried by weak stimuli that must be detected by specialized sensory systems and amplified by energy inputs before they can be functional to the organism or device.'*<sup>110</sup> Dergelijke mechanismen zijn waarneembaar in de biologische werkelijkheid, maar in zekere zin ook in maatschappelijke en bestuurlijke domeinen. In het openbaar bestuur wordt informatie regelmatig verwoord via zwakke signalen en de betekenis van deze informatie kan slechts op waarde worden geschat door ervaren en gespecialiseerde waarnemers.<sup>111</sup> Om deze zwakke signalen te benutten zal een staatsorgaan investeringen moeten plegen in termen van tijd en energie.

### Informatie en kennis

Zoals data getransformeerd kunnen worden tot informatie, zo kan ook informatie getransformeerd worden tot kennis. Hierbij worden verschillende stappen gezet, waaronder het evalueren van informatie op waarde en betekenis, het combineren met andere metadata, het toesnijden op een relevante context en het daaruit destilleren van inzichten. Kennis is niet uitsluitend gebaseerd op informatie, maar ook op de ervaring en vaardigheden van de persoon in kwestie. *'Kennis kan gedefinieerd worden als een – al dan niet bewust – persoonlijk vermogen dat iemand in staat stelt een bepaalde taak uit te voeren. Een vermogen dat een metaforische functie is van de Informatie, de Ervaring, de Vaardigheid en de Attitude waarover iemand op een bepaald moment beschikt:  $K = f(I * EVA)$ ' (Weggeman, 1999:52).*

$K = f(I * EVA)$	
Kenniscomponent I	Kenniscomponent EVA
codified knowledge; expliciete kennis	tacit knowledge; impliciete kennis
persoonsonafhankelijk te maken in de vorm van theorieën, formules, procedures, handboeken, schema's, tekeningen en dergelijke	persoonsonafhankelijke ervaringen, vaardigheden, attitude (samen ook wel competentie genoemd)
betrekking hebbend op kennen en weten	betrekking hebbend op kunnen, willen en mogen
over te dragen door onderwijs, verkrijgbaar door te studeren	te delen door te demonstreren, verkrijgbaar door te expliciteren en te imiteren in socialisatieprocessen (training on the job, trial and error)
stationaire, digitaliseerbare component (kennis stock)	dynamische, analoge component (kennis flow)
moeilijker om macht aan te ontlenen	makkelijker om macht aan te ontlenen

Figuur 3.2: de twee hoofdcomponenten van kennis (Weggeman, 1999:55)

Deze EVA-componenten worden door Weggeman gelijkgesteld met impliciete kennis of tacit knowledge (Nonaka). De in de loop der geschiedenis opgedane persoonlijke



*ervaringen* hebben grote invloed op de mate waarin een persoon genegen en in staat is om relevante informatie te herkennen en te bewerken tot kennis. Naast ervaring zijn ook *vaardigheden* van grote betekenis voor de mogelijkheid tot het verwerven en produceren van kennis. Daarbij kunnen in het interne informatieverwerkingsproces analytische vaardigheden, intuïtieve vaardigheden, creatieve vaardigheden en reflectieve vaardigheden onderscheiden worden. Voorts kan bij kenniswerkers het belang van communicatieve vaardigheden moeilijk onderschat worden. De precieze wijze van verwoording, de overtuigingskracht van een presentatie, de dwingende logica van een betoog, de schoonheid van de gebruikte taal hebben een onmiskenbare invloed op de mate waarin informatie en kennis erkend en herkend wordt: *'(...) als dat op boeiende wijze gebeurt, zal per definitie aan veel van die data betekenis worden toegekend.'*<sup>112</sup> Ten slotte is ook *attitude* een factor van belang bij het waarderen van informatie en de ontwikkeling van kennis. De wijze waarop een persoon de wereld beschouwt – zijn normen, waarden, voorkeuren en interesses – zijn in aanzienlijke mate sturend voor keuzes die gemaakt worden bij het ontvangen, verwerken en interpreteren van informatie en voor de daaruit voortvloeiende kennispositie. Ieder mens maakt continu en onontkoombaar, impliciet en expliciet, keuzes over welke informatie hij wil verwerken. Zijn of haar attitude vormt daarbij doorgaans het kompas.

Vanzelfsprekend is er nog veel meer te zeggen over de aard, betekenis en reikwijdte van kennis. Het denken over kennis vormt het centrale object van studie van de epistemologie. Wat is kennis? Wat is de relatie tussen kennis en waarheid? Is het mogelijk om 'harde kennis' te ontwikkelen, welke onder alle omstandigheden geldig is? Tot hoever reikt het menselijk kenvermogen en in hoeverre beïnvloedt de waarnemer het waargenomene? Ik kan, mede om redenen van noodzakelijke afbakening, de verleiding goed weerstaan om de geschiedenis van de epistemologie hier beknopt te beschrijven. In het hoofdstuk over methodologie zijn wel enkele kentheoretische bespiegelingen opgenomen.

## **Retorica en kleuring**

Hierboven zijn de begrippen data, informatie en kennis nader beschreven. Hierna zal ik kort aandacht schenken aan enkele verwante begrippen als retorica, representatie, ruis, interpretatie en betekenis. In de politieke communicatie vormt retorica een belangrijk element. Retorica is de kunst van de welsprekendheid. Er bestaat een etymologische verwantschap met het begrip 'retoriek' dat volgens Van Dale gelijk staat aan *'het tentoonspreiden van kunstige vormen zonder veel inhoud, lege woordenpraal, vormwelsprekendheid, bombast'* (zie voorts o.a. Vogel 1931). Retorica is een meer neutraal begrip en het belang ervan werd reeds door de oude Grieken onderkend. De kunst van de welsprekendheid lijkt in het Nederlands politieke metier betrekkelijk dun gezaaid te zijn. In vroeger tijden placht dr. I.A. Diepenhorst als Kamerlid en minister van Onderwijs zijn toehoorders regelmatig te verrassen met de prachtigste volzinnen, uitgesproken met zijn zo kenmerkende sonore stemgeluid. Ook premier Van Agt verstond de kunst van de welsprekendheid en wist periodiek zijn politieke

vijanden de mond te snoeren met onverwachte taalkundige vondsten. Zijn opvolgers als minister-president blijven in dit opzicht bij hem achter. Vermeldenswaard in dit kader is de kwalificatie 'Lubberiaans taalgebruik' welke echter eerder betrekking had op zijn politiek-taalkundige handigheid, dan op de intrinsieke schoonheid van de tekst in kwestie. Recentelijk is het belang van welsprekendheid nieuw leven ingeblazen door de Amerikaanse president Barack Obama. Als begenadigd spreker neemt hij zijn toehoorders mee in zijn analyse van problemen en de mogelijkheden tot het doorbreken van het bestaande: 'Yes, we can.' Retorica kan gebruikt worden om de eigen positie te versterken, of om de politieke tegenstander te verzwakken.<sup>113</sup> Retorica in de klassieke zin des woords heeft betrekking op de kunst van het *spreken*. Tegelijkertijd wordt retorische hulpmiddelen ook ingezet bij het formuleren van ambtelijke nota's en politieke documenten. Bij het opstellen van politieke pleitnota's kunnen drie technieken worden onderscheiden (Schouten en Van Zanten, 2000:26):

- technieken om welwillend te stemmen (beleefdheid, aansluiten op de ontvanger)
- technieken om kritiekloos te doen aanvaarden (waarbij gebruik wordt gemaakt van verhalen, patronen of redeneerfiguren)
- technieken die gericht zijn op kleuring en perspectiefbewerking (herdefiniëren, oprekken van begrippen, in een ander daglicht plaatsen)

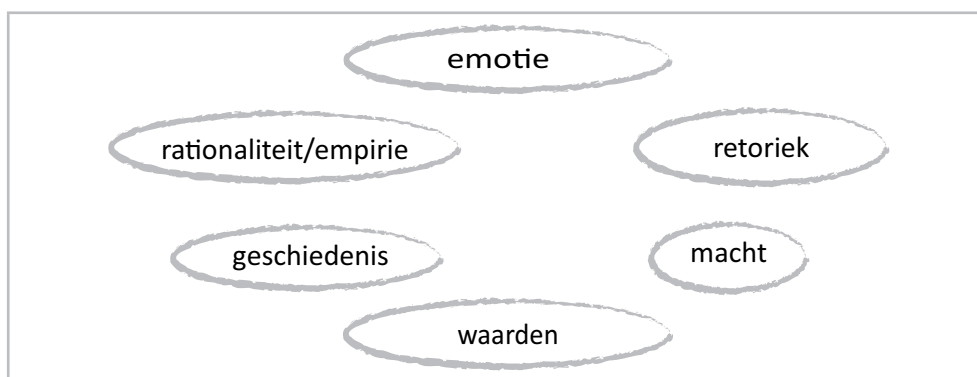
Retoriek vormt daarmee één van de constituerende elementen van politieke informatievoorziening. Het is een van de drijvende krachten die bepalen welke inhoud op welke wijze in de politieke arena gecommuniceerd wordt.

Een aan retoriek verwant concept heeft betrekking op de kleuring van teksten. Bij politieke informatievoorziening is de precieze bewoording van informatie vaak van groot belang. De volgorde en toonzetting van een stuk heeft invloed op de conclusies die door de ontvanger daaraan verbonden worden. Dit mechanisme speelt een rol in het dagelijks verkeer tussen kabinet en Kamer, maar ook binnen een departement tussen ambtenaren en minister, of tussen kamerambtenaren en Kamercommissies. Er wordt een conceptstuk geschreven, dat gaat naar collega's of de lijn in en vervolgens wordt het stuk zodanig bewerkt en geamendeerd dat er een 'betere versie' overblijft. 'Beter' kan in dit opzicht verschillende betekenissen hebben:

- een betere weergave van de feiten en/of
- beter passend bij de motieven van de zender en/of
- beter voor de positie van de minister en/of
- beter bruikbaar voor de ontvanger.

Verbeteringen zijn vaak gebaseerd op een combinatie van bovengenoemde drijfveren. In sommige gevallen kan een verbetering op een aspect in andere opzichten tot een verslechtering leiden. Zo kan een betere weergave van de feiten op gespannen voet staan met de positie van de minister. Dergelijk processen van het bewerken en modificeren van informatie vinden op ongekend grote schaal plaats. Deze activiteit is ook noodzakelijk en onontkoombaar; het selecteren en bewerken van informatie vormt de kernactiviteit van beleids- en kenniswerkers. Het maken van keuzes en het kleuren van informatie is daarbij onvermijdelijk.

Naast retoriek zijn er andere elementen die van grote invloed zijn op het formuleren van een politieke boodschap. In figuur 3.3 is een zestal elementen of drijfveren benoemd welke in belangrijke mate bepalend zijn voor de aard en inhoud van politieke informatievoorziening. Sommige informatie vormt vooral een uiting van achterliggende waarden en ideologieën. Dergelijke informatie is bijvoorbeeld te vinden in verkiezingsprogramma's, maar klinkt ook door in de meer ideologisch getoonzette debatten in het parlement. Een volgende categorie informatie heeft betrekking op de geschiedenis van een bepaald dossier. Deze informatie is vaak terug te vinden in de brieven van de regering en de betreffende Kamerstukken. Andere informatie is een weerslag van een rationeel argumentatieproces, waarbij de regels van de rationaliteit en logica van toepassing zijn. Daarbij worden soms voorbeelden uit de empirie en uitvoeringspraktijk aangehaald.



*Figuur 3.3: Basiselementen politieke informatievoorziening*

Een volgende categorie informatie is juist meer emotioneel van aard en beoogt in debatten met de regering of in de communicatie naar de kiezer een 'gevoelige snaar' te raken. Emotionele informatie vertoont raakvlakken met het element retoriek, dat hier echter als zelfstandige categorie is opgevoerd. Sommige informatie kan immers vooral vanuit het perspectief van de retorica en redeneerkunst beschreven en geduid worden. Informatievoorziening kan ten slotte ook verklaard worden vanuit machtsposities en vigerende belangen. Machtige actoren beschikken doorgaans over meer informatie én over het vermogen tot het selecteren en sturen van informatie. Zij hebben meer kennis over het verleden en bepalen welke informatie een preferent deel uitmaakt van het toekomstig discours, bijvoorbeeld in de vorm van beleidsvoorstellen. Aangetekend dient te worden dat deze zesdeling een in hoge mate ideaaltypisch karakter kent, en dat de politieke informatiepraktijk vooral mengvormen laat zien tussen deze verschillende constituerende kenmerken. In vergelijking met wetenschappers zijn politici in hun argumentatie en conclusies veel minder aan voorgeschreven standaarden gebonden; ideologische vergezichten, technische overwegingen, morele noties en effectiviteitsargumenten worden door elkaar heen gehanteerd. In één alinea kan een ervaren politicus een compositie opbouwen waarbij hij de mogelijkheden van deze verschillende registers in combinatie benut.

## Kanalen, ruis en redundantie

Informatie en kennis kunnen slechts gedeeld worden indien er sprake is van overdracht. Een boodschap is een verzameling informatie die met een bepaald doel overgedragen wordt. Deze boodschap kan worden overgedragen via verschillende kanalen. Bekende kanalen zijn een brief, telefoon, computer of krant (vgl. ook de buizenmetafoor of transportmetafoor, Reddy 1979). Informatie kan ook worden overgedragen via zogenaamde non-verbale communicatie als gebaren en gezichts-uitdrukkingen. In algemene zin kunnen zintuiglijke kanalen (gehoor, gezicht, geur, gevoel), en mechanische of elektronische kanalen (pen, computer, telefoon, tv) onderscheiden worden.

De informatie van zender aan ontvanger staat doorgaans bloot aan ruis. Daarbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen externe ruis en interne ruis. Bij externe ruis zijn er factoren buiten de ontvanger die een goed verstaan van de boodschap bemoeilijken, bijvoorbeeld omdat er sprake is van storing op de telefoonlijn, of andere prikkels die een heldere ontvangst bemoeilijken. Interne ruis heeft betrekking op de boodschap zelf of op de ontvanger daarvan. Voorbeelden van interne ruis zijn de gemoedstoestand van de ontvanger, de gebrekkige achtergrondkennis van de ontvanger waardoor de informatie niet in 'vruchtbare aarde' kan vallen, of de overload aan informatie, waardoor hoofdlijnen en essentialia gemakkelijk gemist kunnen worden.

In de informatiekunde wordt gewerkt met het begrip 'redundantie', ofwel overvloedigheid. Redundantie is erop gericht om een organisatie of systeem beter te laten functioneren. In de ruimtevaart zijn de verschillende componenten of functies tweevoudig of drievoudig gewaarborgd, waardoor het falen van onderdelen direct wordt overgenomen of gecompenseerd door het in werking treden van vervangende onderdelen. Een bureaucratie is gericht op het ontwikkelen van uitsluitende informatie, terwijl concurrerende informatie juist belangrijk is voor het presteren van een organisatie (Weick 2001). Het herhalen van informatie en het toelaten van redundantie in de architectuur van een ambtelijk apparaat is bevorderlijk voor het behalen van goede uitkomsten. Van belang hierbij is ook het aandacht schenken aan zogenaamde '*early warning signals*' of '*weak signals*' die erop wijzen dat er dingen mis (kunnen) gaan. Door informatie meervoudig te organiseren, bijvoorbeeld via processen van creatieve concurrentie zoals het uitzetten van dezelfde onderzoeksvraagstelling bij verschillende kennisinstellingen, neemt de kans op rijkere en bruikbare informatie toe. Datzelfde geldt voor het op verschillende manieren kunnen raadplegen van informatie. Door informatie via uiteenlopende kanalen ter beschikking te stellen en te ontsluiten wordt de kans vergroot dat deze informatie ook daadwerkelijk benut wordt.<sup>114</sup> Bij het organiseren of toelaten van redundantie dient altijd een afweging gemaakt te worden tussen de kosten van redundantie versus de kosten van het verlies van gegevens of de gebrekkige toegankelijkheid tot informatie.

## Interpretatie

Binnen de filosofie houdt de hermeneutiek zich bezig met vraagstukken omtrent interpretatie en begrip. Hermeneutiek wordt wel bondig omschreven als 'uitlegkunde'. Het woord is afkomstig van het Griekse 'hermeneuein' dat vertaald wordt als 'interpreteren'. Begrijpen is het interpreteren van teksten overeenkomstig de bedoelingen van de spreker of auteur. *'Understanding is the re-experiencing of the mental processes of the text's author. It is the reverse of composition, for it starts with the fixed and finished expression and goes back to the mental life from which it arose.'*<sup>115</sup> Om een tekst of een brok informatie op waarde te kunnen schatten, is minimaal enige voorkennis noodzakelijk aangaande het onderwerp. Volgens Gadamer kan iets nieuws alleen geïnterpreteerd worden in termen van iets dat we reeds kennen. Er moet een overlap zijn tussen hetgeen gesteld wordt en de eigen ervaring of herinnering. Een aardig voorbeeld hiervan is gelegen in de volgende observatie:

*'Onlangs was er een documentaire op tv over een groep Papoea's die een film over Manhattan zagen. Na afloop werd hen gevraagd wat hen was opgevallen. Het antwoord was: 'de kip'. Toen de onderzoekers het filmpje terugdraaide bleek er inderdaad ergens een kip zichtbaar te zijn. Dat herkenden ze en dat was hen bijgebleven. Voor veel nieuwe Kamerleden geldt misschien wel hetzelfde. Je kunt een nieuwe wereld alleen duiden vanuit je bestaande referentiekader. Om te zien wat er écht gaande is, heb je een goede conceptuele lens nodig. Daarvoor is ervaring en vaktraining noodzakelijk. Het gaat dan niet alleen om inhoudelijke informatie op het gebied van veiligheid of milieu, maar ook om processuele kennis als het omgaan met informatie en de werking van het openbaar bestuur.'* (Zuurmond)<sup>116</sup>

Gadamer stelt dat een tekst het best geïnterpreteerd kan worden door de eigen kennis, oordelen en vooroordelen als het ware in dialoog te laten gaan met de onderhavige tekst. De ontvanger van informatie zou open moeten staan voor de mogelijkheid van nieuwe inzichten die daardoor kunnen ontstaan. Bij een dergelijke openheid hoort een houding om tussen de regels door te willen luisteren naar de boodschap en bedoeling van de tekst, zonder direct conclusies te trekken over de aard en strekking van de ontvangen informatie. Interpretatie kan zich idealiter ontwikkelen in een volwaardige dialoog tussen verschillende personen. Belangrijke kenmerken daarbij zijn:

- Commitment van de betrokken participanten,
- De erkenning van de verschillende betrokkenen dat hun begrip en interpretatie van de gegeven situatie niet volledig is,
- De verschillende partijen zijn bereid elkaars 'waarheidsclaims' serieus te nemen en te onderzoeken,
- Er vindt een uitwisseling van ideeën en perspectieven plaats, waardoor de verschillende ingenomen standpunten verschuiven en gebaseerd zijn op een rijker inzicht. (Gadamer, 1989:347)

Het moge duidelijk zijn dat deze ideaaltypische vorm van dialoogvoering en interpretatie betrekkelijk zelden valt waar te nemen in de dagelijkse praktijk van het politieke bedrijf.

Een interessant perspectief op interpretatie is afkomstig uit de psychologie. Binnen de psychologie bestaan er twee concurrerende perspectieven op de wijze waarop interpretatie plaats vindt. Volgens de *cognitieve benadering* (o.a. Steinbrunner, Axelrod, Nisbett, Ross, Tversky) starten mensen met het kennen en daaruit vloeit het willen voort. In de cognitieve benadering is de mens een onderzoekend en rationeel wezen dat de werkelijkheid waarneemt en op basis van deze waarnemingen tot wenselijke en haalbare keuzes komt. Hiertegenover staat de *motivationale benadering*, waarbij de wensen en drijfveren van mensen als uitgangspunt worden genomen (o.a. Festinger, Janis, Mann, Pears). Iedereen onderzoekt de werkelijkheid met een eigen specifieke bril, een mens ziet wat hij wil zien. Dit proces waarbij 'het kennen' wordt gekleurd en beïnvloed door 'het willen' vindt grotendeels onbewust plaats. In processen van publieke besluitvorming wisselen cognitieve en motivationele factoren elkaar af ('t Hart, 1995:12). In algemene zin geldt dat in de vroege fasen van politieke verkenning en agendering meer ruimte is voor een cognitieve benadering. Bij sterk gepolitiseerde dossiers domineert de motivationele benadering het zoeken naar informatie.

### Representatie en betekenis

Informatie bevat een representatie van de werkelijkheid. De gebruikte tekens en symbolen zijn te beschouwen als sleutels om de werkelijkheid te leren kennen. Informatie is de map, of de landkaart en niet het landschap zelf; het bevat een representatie of afspiegeling van de objecten of gebeurtenissen die beschreven worden.

*'If you can simulate the outer World by inner worlds, you are an animal with an advantage, because you can map places, objects and predators, and you can make plans for future actions, e.g. by choosing between alternative stimulations.'* (Chilton, 2004:18)

Indien de werkelijkheid via informatie wordt gerepresenteerd, komen een reeks vragen op waar generaties filosofen zich het hoofd over hebben gebroken. Wat is de relatie tussen 'representation and reality', tussen de landkaart en het landschap? Welke aspecten zijn weggelaten uit de landkaart en welke zijn juist nadrukkelijk gemarkeerd? Kan de kaart ook op andere manieren gelezen worden? Wie heeft de map getekend en samengesteld en wiens belangen werden daarmee gediend? (Introna, 1997:9) In zekere zin staan vraagstukken als representatie en betekenisgeving centraal in de ontologie en de epistemologie. Het gaat het bestek van deze studie te buiten om daar ook maar een beknopte samenvatting van te geven. Interessant is wel de observatie dat representatie een wezenskenmerk is van informatie en representatie tegelijkertijd een wezenskenmerk is van politiek.

De meest compacte definitie van informatie is 'betekenis' en daarmee is informatie een intrinsiek ambigu begrip.<sup>117</sup> Betekenis dient ten eerste begrepen te worden in de context van de *betekenisgever*. De zender kleurt de boodschap, met zijn individuele geschiedenis, overtuigingen, belangen en faciliteiten. De ervaringen van de zender, de wijze waarop hij politieke en beleidsmatige vraagstukken beschouwt en waardeert, de

positie hij bekleedt, de belangen die hij dient en de ter beschikking staande faciliteiten voor informatieverwerking en selectie geven kleur aan de boodschap.

Ook de verstrekte informatie als zodanig is ambigu in termen van betekenis. Er zijn verschillen in betekenisvolheid: sommige informatie doet meer ter zake dan andere. Sommige informatie is eenduidig, andere informatie is meerduidig. Er zijn ook verschillen in schoonheid, overtuigingskracht of retorische kwaliteit: sommige informatie 'raakt', andere informatie is of lijkt ruis. Tenslotte zijn er ook verschillen in de 'doorwerking' van de boodschap. Sommige informatie werkt door in het dominant discours of in besluitvorming, andere informatie 'blijft hangen' of vervluchtigt.

Ten slotte is informatie een ambigu begrip omdat zij zelden letterlijk verstaan wordt, of ook maar kan worden. De ontvanger van informatie is in strikte zin informatie-ontvanger of *betekenisnemer*, maar is eigenlijk net als de zender *betekenisgever*. De ontvanger *geeft* betekenis aan de informatie in termen van zijn individuele geschiedenis, overtuigingen, belangen en faciliteiten. Hij hoort wat hij wil horen, hij interpreteert en selecteert informatie onontkoombaar op basis van zijn persoonlijke kennis, waarden en ervaringen. De betekenisgeving door de zender en de betekenis van de boodschap stemt niet noodzakelijkerwijs overeen met de perceptie van de ontvanger. De ervaringen, percepties, preferenties, capaciteiten en belangen van zender én ontvanger, kleuren informatie in tienvoudige zin.

Misschien is dat wel de essentie van het ambigue karakter van informatie.

Er is meestentijds een meerduidig te interpreteren boodschap.

En er zijn altijd twee betekenisgevers.

## Communicatie

Communicatie is het proces waarbij informatie wordt uitgewisseld tussen zender en ontvanger. Bij communicatie codeert de zender een boodschap in taal of tekens, verzendt deze boodschap via een communicatiekanaal, waarna de ontvanger de boodschap decodeert en interpreteert. In de literatuur wordt wel een onderscheid gemaakt tussen semiotiek (leer van tekens en tekensystemen), syntaxis ('grammatica'), semantiek (betekenisgeving) en pragmatiek (invloed van de context op betekenis). (Cherry, 1961).

*'Communication' is a registry of modern longings. The term evokes a utopia where nothing is misunderstood, hearts are open, and expression is uninhibited. (...) To understand communication is to understand much more. An apparent answer to the painful divisions between self and other, private and public, and inner thought and outer word (...)' (Peters, 1999:2)*

Communicatie kan vanuit verschillende invalshoeken benaderd worden, zoals de taaltheorie (Chomsky), taalkunde (De Saussure), wiskunde (Shannon), transportmetafoor (Reddy) en 'reader-oriented theories' (Iser, Barthes). Communicatie is een tweezijdig proces, waarbij zender en ontvanger hun rollen afwisselen. In deze paragraaf bouw ik voort op de ideeën van Paul Watzlawick. Hoewel een belangrijk

deel van zijn onderzoek zich richtte op communicatiepatronen binnen familierelaties, zijn in het kader van dit onderzoek naar 'informatie en politiek' verschillende noties interessant. Watzlawick stelde vijf axioma's op, welke wel als grondslag worden aanvaard voor het denken over communicatie. Het eerste axioma luidt: *Het is onmogelijk om niet te communiceren*. Alles wat je doet, ook 'niets doen', heeft invloed. Ieder gedrag is een vorm van communicatie. Dit axioma laat ik hier – met een verwijzing naar de parlementaire geschiedenis rond het onderzoek naar de besluitvorming over Irak – onbesproken.

Het tweede axioma luidt kortweg: *Iedere communicatie bezit een inhouds- en betrektingsaspect*. Naast inhoud van een interactie speelt ook altijd de relatie tussen de personen in de communicatie een rol. Dit onderscheid tussen inhouds- en betrektingsaspecten sluit aan bij het onderscheid dat Bateson maakt tussen '*the report and command aspects*' van communicatie. 'Report' gaat over de inhoud van de communicatie, terwijl 'command' betrekking heeft op de relatie tussen zender en ontvanger: zo zie ik mezelf, ... zo zie ik jou, ...zo denk ik dat jij mij ziet..., enz. Dit axioma dat iedere communicatie een inhouds- en betrektingsaspect bezit, wordt bevestigd in de dagelijkse politieke praktijk. In politieke debatten gaat het er niet alleen om wat er gezegd wordt, maar vooral ook om de vraag wie het zegt en wat de relatie is tussen zender en ontvanger. Een bijdrage van een lid van een coalitiepartij wordt anders gezien en gewogen dan de bijdrage van een oppositiepartij. Een uitspraak van een minister heeft een andere status dan een uitspraak van een Kamerlid, zelfs indien het inhoudelijk dezelfde uitspraak betreft. Indien een bewindspersoon zich uitlaat over het functioneren van de Tweede Kamer, dient hij zijn uitspraken op een goudschaaltje te wegen, want de Kamer is over het algemeen niet gediend van ministers die zich denigrerend uitlaten over de Kamer. Andersom geldt dit ook voor leden van coalitiepartijen voor wat betreft het functioneren van bewindsliden. Kritische uitspraken worden al snel door de media uitgelicht en uitvergroot en kunnen een risico opleveren voor de stabiliteit van de coalitie. Leden van oppositiepartijen hebben een veel grotere vrijheid om zich uit te laten over ministers, maar aan hun bijdrage wordt in het dagelijks verkeer tussen regering en parlement meestal minder betekenis gehecht. In de politiek geldt dus dat, naast de inhoud, ook altijd de relatie tussen de personen een rol van betekenis speelt. In deze relaties vormt het uitdagen of bestendigen van machtsverhoudingen een onderliggende constante in communicatieprocessen.

Het derde axioma luidt: *De aard van een betrekking is afhankelijk van de interpunctie van de interacties tussen de communicerende personen*. Interpunctie is het interpreteren van interacties in termen van oorzaak en gevolg; de zender en ontvanger interpreteren hun eigen gedrag als een reactie op dat van de ander. Daarbij is het denken in termen van klassieke causaliteit minder vruchtbaar; het gaat veeleer om de wisselwerking tussen de zender en de ontvanger van informatie. '*Further, we are not only concerned (...) with the effect of a piece of communication on the receiver but, inseparably linked with this, also with the effect the receiver's reaction has upon the sender. Thus we would prefer to focus less on the sender-sign or receiver-sign relations and more on the sender-receiver relation, as mediated by communication.*' (Watzlawick, 1967:22)



Deze wisselwerking wordt later uitgewerkt in termen van circulariteit. In menselijke communicatie is er vaak geen 'eerste oorzaak' aan te wijzen, maar zijn er circulaire patronen van oorzaak-gevolg-combinaties.<sup>118</sup> Een dergelijke circulaire communicatie is goed waarneembaar in het politieke domein. Zender en ontvanger van informatie wisselen elkaar af, de minister stuurt een brief naar de Tweede Kamer op basis van een eerdere toezegging aan de Kamer, de Kamer reageert daarop met vragen en moties. Soms vindt kabinetsvoorstel zijn grondslag in het regeerakkoord of coalitieakkoord; dit akkoord is echter weer gebaseerd op eerdere afspraken, maatregelen en de verkiezingsprogramma's van de coalitiepartijen. Er is geen duidelijk begin in deze interactie aan te wijzen. In het politieke bedrijf is er sprake van een nauwe wisselwerking tussen de zender en de ontvanger van informatie. Het vierde axioma vermeld ik hier kort, maar laat ik verder onbesproken. *Mensen communiceren zowel digitaal als analoog*. In termen van Watzlawick heeft digitale communicatie betrekking op het gesproken woord en de inhoud van de boodschap. Analoge communicatie is de non-verbale communicatie, zoals met gebaren onderstrepen of wegkijken. Analoge communicatie zegt meer over de betrekking/relatie tussen zender en ontvanger.

Het vijfde axioma lijkt buitengewoon relevant voor het begrijpen van politieke communicatie. *Communicatie tussen mensen is symmetrisch of complementair, afhankelijk of de relatie gebaseerd is op gelijkheid of verschil*. In communicatie zijn er twee terugkerende patronen waarneembaar. Enerzijds kan er sprake zijn van het weg proberen te nemen van verschillen, en het zoeken naar overeenstemming. Anderzijds kan er nadruk worden gelegd op de verschillen, waardoor men elkaar kan aanvullen en van elkaar kan leren. Voor succesvolle communicatie is zowel het zoeken naar verschillen, als het zoeken naar overeenkomsten, essentieel. Storing ontstaat indien de gesprekspartners louter overeenkomsten zoeken, of enkel verschillen blijven benadrukken. In politieke communicatieprocessen is nadrukkelijk sprake van symmetrische en complementaire patronen. Ministers en leden van coalitiepartijen zijn vaak gericht op het bereiken van overeenstemming en het wegnemen van verschillen. Oppositiepartijen zien het daarentegen als hun taak om de verschillen tussen het voorgenomen kabinetsbeleid en hun eigen visie op hetgeen wenselijk is, zo nadrukkelijk mogelijk te markeren. Hiervoor bleek dat storing in de communicatie kan ontstaan indien de gesprekspartners louter overeenkomsten zoeken, of enkel verschillen blijven benadrukken. In deze zin is er regelmatig sprake van communicatiestoring tussen regering en parlement, daar waar coalitiepartijen zich toeleggen op het verdedigen van het voorgenomen kabinetsbeleid, terwijl oppositiepartijen persisteren in het markeren van verschillen.

## Resumé

- Informatie wordt hier gedefinieerd als een compilatie van geselecteerde of bewerkte gegevens, die betekenisvol is voor de ontvanger. In deze paragraaf is het begrip informatie nader geanalyseerd, mede in relatie tot verwante begrippen als data, kennis, interpretatie, representatie, betekenis en communicatie.
- Informatie is een meerduidig en ambigu begrip, in het bijzonder vanwege het feit dat zender én ontvanger een rol als betekenisgever vervullen. In het denken over informatie staat het perspectief van de zender doorgaans centraal, terwijl de uiteindelijke betekenisgeving plaats vindt door de ontvanger.
- In de informatierelaties tussen regering, coalitie en oppositie vormt het uitdagen of bestendigen van machtsverhoudingen een onderliggende constante in communicatieprocessen. Voor succesvolle communicatie is zowel het zoeken naar verschillen, als het zoeken naar overeenkomsten, essentieel. Storing ontstaat indien de gesprekspartners louter overeenkomsten zoeken, of enkel verschillen blijven benadrukken. In politieke communicatieprocessen vindt dergelijke storing plaats, daar waar coalitiepartijen zich toelagen op het verdedigen van het voorgenomen kabinetsbeleid, terwijl oppositiepartijen persisteren in het markeren van verschillen.

### 3.3 Over politiek

In deze paragraaf zal ik enkele definities van 'politiek' behandelen. Daarnaast zal ik kort aandacht besteden aan de samenhang tussen kennis en macht zoals die door verschillende auteurs beschreven is. Ten slotte zal het begrip 'representatie' nader geanalyseerd worden aan de hand van de tweedeling van Burke in lasthebber en gevolmachtigde. De rolinvulling die een volksvertegenwoordiger hierin kiest heeft invloed op zijn informatiepositie.

Er bestaat geen eenduidige definitie van het begrip politiek. Politiek is afkomstig van het Griekse woord 'politikos' wat vertaald kan worden als 'de burger betreffend'. In het vroegmoderne Europa, toen het feodalisme plaats maakte voor de burgerlijke maatschappij, kreeg het begrip politiek langzaam maar zeker de betekenis van 'de staat betreffend'. Voor Lasswell ligt de essentie van politiek besloten in de verdelingsstrijd, hetgeen tot uitdrukking komt in de titel van zijn boek: *'Who Gets What, When and How'* (Lasswell 1936). Volgens Easton is politiek het *'gezaghebbend toedelen van waarden'*, waarbij het gezag gebaseerd kan zijn op overtuigingskracht, maar ook op geweld.<sup>119</sup> Dahl beschrijft een politiek systeem als *'any persistent pattern of human relations that involves, to a significant extent, control, influence, power or authority.'* (Dahl, 1976:3) Frissen schetst een reeks betekenissen, waaronder: *'Politiek en bestuur zijn de institutionele belichaming van de collectieve wilsbepaling en rechtsvorming voor en over een territorium.'* (Frissen, 1999:66) Volgens Van Dale groot woordenboek van de Nederlandse taal betekent politiek ten eerste *'het geheel van staatkundige beginselen en regels volgens welke een staat, gewest enz. wordt of moet worden geregeerd.'* Een volgende betekenis van 'politiek' is de *handelwijze of gedragslijn* van een regering ten aanzien van bepaalde objecten of kwesties. Politiek is ook de aanduiding van een groepsnaam, namelijk *'diegenen die de politieke ontwikkelingen bepalen'*. Ten slotte staat het begrip politiek volgens Van Dale ook voor een eigenschap, namelijk *'behendigheid of sluwheid'*. Wikipedia legt in navolging van Hague en Harrop de nadruk op het aspect van besluitvorming dat eigen is aan politiek: *'Politics is a process by which groups of people make decisions.'*<sup>120</sup> Het begrip wordt met name gebruikt in relatie tot het bestuur van overheidsorganisaties, maar ook in bedrijven, maatschappelijke organisaties en universiteiten wordt 'politiek bedreven'. SDAP voorman Troelstra hanteerde een positieve definitie: *'Politiek is het vormgeven aan de toekomst.'* Sommigen huldigen de opvatting dat politiek een voornamelijk irrationeel proces is, maar Toonen stelt dat de politiek rationeel is in zijn voortdurende streven naar opportune en bevredigende vormen van maatschappelijke probleemverwerking. Politiek draait om meer dan het maken van keuzen, maar gaat ook over *'(...) de articulatie van waarden, het zichtbaar maken van maatschappelijke problemen en het reguleren van conflict. Beslissingen zijn daartoe maar een van de middelen. Minstens zo belangrijk zijn communicatie, symboolmanipulatie en diplomatie.'* (Toonen, 1995:403)

## Conflict of samenwerking?

De definitie van het begrip 'politiek' lijkt afhankelijk van de positie, waarden en belangen van de waarnemer en als zodanig is deze definitie altijd politiek gekleurd. Er zijn twee concurrerende perspectieven op het wezen van politiek, welke diametraal tegenover elkaar staan. Volgens sommigen is *conflict* het wezen of het constituerende mechanisme van politiek bedrijven. *'(...) politics is viewed as a struggle for power, between those who seek to assert and maintain their power and those who seek to resist it.'* (Chilton, 2003:3)

Er zijn ook auteurs die politiek vooral beschouwen als een proces dat gericht is op *samenwerking*; als het amalgaam van instituties, mechanismen en praktijken welke een samenleving heeft ontwikkeld om concurrerende claims tussen maatschappelijke doelen en financiële middelen op vreedzame wijze te beslechten. Nauw hieraan verwant is de zienswijze dat het wezen van politiek is gelegen in het oplossen van maatschappelijke problemen en dat 'communicatie' hierbij een sleutelbegrip vormt. In alle stappen van een politiek besluitvormingsproces is communicatie noodzakelijk, *"(...) from identifying a problem in society (perhaps through conversations with those suffering from it), through proposing a solution, debating the need for a solution (i.e., why this is a more 'pressing' problem than a myriad of others), arguing the relative merits of this solution over others proposed, explaining the resulting law to the citizens and to those in the government whose job it is to enforce it.'* (Hahn, 2003:2). Vanuit dit perspectief vormt communicatie de alfa en omega van het politiek proces. Zie in deze zin ook Hague:

*'Politics involves reconciling differences through discussion and persuasion. Communication is therefore central to politics.'* (Hague e.a., 1998:3-4)

## Macht

Het begrip politiek is nauw verweven met noties van 'macht'. Max Weber definieerde politiek als de strijd om macht. *'It consists of social relations involving authority or power'*. Volgens Russell is het begrip 'macht' voor de sociale wetenschappen even essentieel als het begrip 'energie' voor de natuurwetenschappen. De sociale en politieke werkelijkheid is niet goed te doorgronden zonder een diepgaand inzicht in de aard betekenis, gevolgen en mechanismen die samenhangen met macht en machts-uitoefening.

De meeste mensen hanteren bewust of onbewust een archetypisch beeld van macht, dat gelokaliseerd is in de boven ons geplaatste autoriteit. Dit beeld is beschreven in Leviathan van Hobbes, waarin de macht van de koning of soeverein door de burgerij geaccepteerd wordt in ruil voor stabiliteit en veiligheid. In zijn visie kan macht gelokaliseerd worden in een centrum van waaruit het land bestierd wordt. Machiavelli nam een andersoortige positie ten aanzien van macht. Volgens hem is macht geen mythisch begrip, maar een buitengewoon alledaags fenomeen dat waarneembaar is in tal van activiteiten en interacties. Volgens Machiavelli is macht niet zozeer gelokaliseerd in één centrum, maar wordt dit telkens opnieuw gevormd in netwerken en allianties.

Hij keek niet zozeer naar waar de macht zich bevindt, of waar deze behoort te zitten, maar was veel meer gefascineerd door de werking van macht in de praktijk. Macht kan verbonden zijn aan personen, maar ook aan instituties en volgens sommigen ook aan maatschappelijke structuren. Dennis Wrong definieert macht aldus: *'Power is the capacity of some persons to produce intended and foreseen effects on others.'*<sup>121</sup>

Belangrijk in deze definitie is het begrip 'capaciteit': de mogelijkheid of potentie om bepaalde effecten bij anderen te bewerkstelligen is reeds voldoende voor het bezit van macht. Macht is een relationeel begrip; een machthebber zonder 'onmachtigen' is als een koning zonder land. Een machtsrelatie is per definitie niet gelijkwaardig en er is altijd sprake van enige asymmetrie in een machtsrelatie. Tegelijkertijd is er vaak ook sprake van vormen van wederkerigheid in de machtsrelatie. In een democratie komt deze wederkerigheid pregnant tot uitdrukking in de relatie tussen kiezer en gekozene en in de relatie tussen regering en parlement. Een volksvertegenwoordiger of minister kan tijdelijk macht uitoefenen, maar het is aan de kiezers of dit mandaat tot het uitoefenen van macht ook na de volgende verkiezingen gecontinueerd wordt. Ministers kunnen vanwege hun positie in het kabinet en in hun politieke partij vaak een zekere macht uitoefenen over het stemgedrag van coalitiepartijen, maar deze macht is altijd geclausuleerd en dient regelmatig opnieuw verdiend te worden. Macht kan uitgeoefend worden op vier verschillende manieren, namelijk via geweld, manipulatie, overtuigingskracht en gezag.<sup>122</sup>

In het kader van dit onderzoek naar informatie en politiek zal het aspect 'geweld' onbesproken blijven. Het element 'gezag' kan bondig gedefinieerd worden als het *'succesvol bevelen of verbieden'* (Tromp 1993) en wordt door Wrong onderverdeeld in gezag gebaseerd op dwang, gezag gebaseerd op beloning, legitiem gezag, gezag gebaseerd op competentie en persoonlijk gezag of charisma. In de relatie tussen regering en parlement zijn deze verschillende gezagsverhoudingen herkenbaar. In sommige situaties is er sprake van zogenaamde *'coalitiedwang'*, waarbij een partij zich gedwongen voelt om in te stemmen met een bepaald wetsontwerp of maatregel, omdat niet-instemming tot repercussies van de andere partij kan leiden of zelfs fatale gevolgen kan hebben in de zin van een kabinetscrisis. In de politieke verhoudingen is het *'belonen'* van loyaal gedrag niet ongebruikelijk. Na bewezen diensten als volksvertegenwoordiger wacht niet zelden een passende bestuurlijke functie. Het gezag van bewindspersonen wordt door leden van coalitiepartijen ook gezien als 'legitiem gezag'. Ministers ontlenen hun mandaat aan het feit dat zij door partijleiders zijn aangezocht om een departement te leiden, dat zij het coalitieakkoord onderschrijven en beloven uit te voeren en dat zij door een kamermeerderheid zijn geaccepteerd als bewindspersoon. Ten slotte beschikken ministers in wisselende mate over gezag gebaseerd op competentie en over persoonlijk gezag in de zin van charisma. Competentie en charisma zijn geen noodzakelijke eigenschappen om toegelaten te worden tot het ambt van bewindspersoon, maar zijn wel behulpzaam bij het effectief kunnen opereren als bewindspersoon. Bij gebleken incompetentie kan een minister tussentijds de wacht worden aangezegd.

Overtuigingskracht en manipulatie hebben nadrukkelijk betrekking op de aard en inhoud van de informatieuitwisseling. Overtuigingskracht is het vermogen om iemand 'met klem van woorden' te doen geloven dat een bepaalde opvatting juist is; het heeft als zodanig verwantschap met de elders besproken retorica of kunst van de welsprekendheid. De schrijver W.F. Hermans stelde ooit: *'overtuigen is duurzamer dan geweld'*. Indien een heerser kan kiezen tussen beide vormen, verdient overtuigingskracht de voorkeur, omdat zij minder kostbaar is dan de uitoefening van geweld en omdat overtuigingskracht langer effect sorteert. Manipulatie en overtuigingskracht hebben beide betrekking op de informatievoorziening, de wijze waarop informatie wordt gepresenteerd, de rangschikking en toonzetting van argumenten en de mate waarin bepaalde informatie niet wordt gedeeld. Tussen manipulatie en overtuigingskracht lijkt op het eerste gezicht slechts een gradueel verschil te bestaan, beide zijn gericht op het beïnvloeden van de wederpartij, in beide situaties wordt informatie bewerkt teneinde een bepaalde perceptie bij de wederpartij te bewerkstelligen en in beide situaties is kleuring van de beschikbare informatie onontbeerlijk voor het bereiken van deze doelstelling. Bij manipulatie wordt echter een grens overschreden omdat er een element van 'kwade trouw' in sluipt. Via manipulatie wordt iemand een richting op geduwd, die door hem of haar eigenlijk niet gewenst wordt. In een overtuigend betoog wordt een bepaalde toekomst wellicht rozig voorgespiegeld, maar het bewust verzwijgen van essentiële informatie welke, indien zij gedeeld zou worden tot een ander oordeel van de wederpartij zou leiden, behoort tot de categorie 'manipulatie'. De houdbaarheid van manipulatie is echter beperkt.

*'You can fool all the people some of the time, and some people all of the time, but you can not fool all the people all of the time.'* (Lincoln)<sup>123</sup>

Departementen beschikken over een aanzienlijk arsenaal aan middelen om het parlement te *overtuigen*. Er is een ambtelijk apparaat dat over hoogwaardige kennis beschikt om bepaalde beleidsopties te analyseren en met kracht van argumenten te onderbouwen. Bij de afdeling voorlichting of communicatie wordt door professionals nagedacht op welke wijze het beleid het best gepositioneerd en 'geframed' kan worden (Beinhart 2005, Cels 2007). Er bestaat een nauwe band tussen voorlichters en journalisten en dit heeft invloed op de wijze waarop een bepaald probleem in de media over het voetlicht wordt gebracht. Het publiek (en indirect het parlement) wordt daarmee overtuigd van de noodzaak van bepaalde beleidsmaatregelen. Het bewust *manipuleren* van de beeldvorming over een bepaald dossier, in de zin van het weglaten van – voor een deugdelijke politieke oordeelsvorming – essentiële informatie, is zeker geen dagelijks gebruik in het verkeer tussen regering en parlement, maar kan in het licht van de parlementaire geschiedenis ook niet als uitzonderlijk gekwalificeerd worden.<sup>124</sup>

## Kennis en macht

De begrippen kennis en macht zijn nauw met elkaar verweven. Het zou een afzonderlijk onderzoek vergen om aan deze relatie recht te doen. Om redenen van noodzakelijke afbakening heb ik ervoor gekozen deze relatie hier alleen fragmentarisch te behandelen. Van Francis Bacon is de uitspraak 'Scientia potentia est', kortweg vertaald als '*Kennis is macht*'.<sup>125</sup> Bacon zocht naar nieuwe methoden om kennis te verwerven, zodat de mens een beter inzicht zou krijgen in de natuur en niet langer een speelbal zou zijn van het lot. Kennis van de natuur zou verkregen kunnen worden door zintuiglijke waarneming en het doen van experimenten (empirisme). Volgens hem kan kennis over de natuur ertoe leiden dat de mens ook macht verwerft om de natuurlijke werkelijkheid te beïnvloeden. Als zodanig kan Bacon gezien worden als een van de wegbereiders van de Verlichting. De meeste verlichtingsfilosofen gingen ervan uit dat in de natuur wetmatigheden aanwezig waren die door de mens ontdekt konden worden. Dergelijke wetmatigheden zouden zich niet alleen voordoen in de fysieke omgeving, maar ook in de sociale werkelijkheid. Een toename van de wetenschappelijke kennis zou ook leiden tot een toename van de macht over de werkelijkheid. Door meer kennis zou de mens meer mogelijkheden verkrijgen om de maatschappelijke werkelijkheid ten goede te veranderen. De Verlichting heeft een grote gehad op filosofie en maatschappij en wordt wel gezien als één van de pijlers van de westerse beschaving. Montesquieu ontwikkelde de Trias Politica, de leer van de scheiding der machten in een wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht. De drie machten moesten elkaar controleren en voorkomen dat één macht de overhand kreeg. De Trias Politica en de daarmee samenhangende gedachte van het organiseren van 'checks and balances' vormt een belangrijke grondslag voor de staatsinrichting van de meeste democratieën.

Foucault behoort tot de meest invloedrijke hedendaagse denkers over kennis en macht en de relatie daartussen. Hij verkreeg in het bijzonder bekendheid met zijn reflecties over het panopticon; de gevangenis die zo gebouwd werd dat alle gedetineerden vanuit één centraal punt in de gaten gehouden en gecontroleerd kunnen worden. Het panopticon is volgens Foucault in zekere zin een metafoor voor de wijze waarop individuen gesocialiseerd worden door 'het systeem', het amalgaam van historisch gegroeide gewoontes en instituties. Foucault was in zijn werk altijd op zoek naar persoonlijke verhalen, nieuwe interpretaties en andere invalshoeken en gebruikte daarbij regelmatig provisionele en werkwijzen en methoden. Zijn inspanningen waren erop gericht aan te tonen dat '(...) *what is accepted as normal, natural and true in fact arises from historical contingency, from power relations, from constructed social and intellectual regimes, historical narratives and political ideologies that determine what knowledges, truths and actions are possible.*' (Willcocks, 2004:241)

Het zou een misverstand zijn om te denken dat Foucault 'macht' als iets verwerpelijks zag. Volgens hem waren machtsrelaties wel degelijk ook productief; via macht komen er dingen tot stand die anders achterwege zouden blijven. Hij gebruikte het woord macht vaak in een adem met het woord kennis – 'power/knowledge'. Volgens Foucault is macht niet gelokaliseerd in een anonieme of repressieve entiteit die boven

ons gesteld is, maar is macht iets dat beweegt door de samenleving en bijna bottom-up tot stand komt. Macht is productief: ‘(...) *it produces reality, it produces domains of objects and rituals of truth*’<sup>126</sup>. Kennis en macht circuleren in organisaties en in de samenleving als geheel. Kennis en macht zijn begrippen die elkaar construeren: kennis kan bijdragen aan het versterken van iemands machtspositie; macht kan bijdragen aan het versterken van iemands kennispositie. De samenhang tussen kennis en macht wordt bevestigd door Frissen:

*‘Kennis is niet alleen macht, maar de macht hult zich in de moderniteit vaak in het gewaad van de kennis.’* (Frissen, 1999:65)

De ontwikkelingen op het gebied van informatie- en communicatie technologie werken daarbij als een katalysator en multiplier ten opzichte van reeds aanwezige en beschikbare hulpbronnen, waarvan vooral bestuurders en ambtenaren profiteren. *‘Het verzamelen van informatie in systemen stelde in staat tot het systematisch vergaren van macht. Digitale databases ontwikkelden zich tot solide machtsbases voor al diegenen die konden profiteren van de daarmee verbonden sterk toegenomen toegankelijkheid, beschikbaarheid, manipuleerbaarheid, analyseerbaarheid, vergelijkbaarheid en presenterbaarheid van de daarin opgeslagen gegevens.’* (Van de Donk, 1997:489) Deze bevinding is in lijn met de door Foucault geschetste samenhang tussen technologische ontwikkeling en de intensivering van machtsrelaties.<sup>127</sup> De samenhang tussen kennis en macht wordt ook bevestigd door A. Rinnooy Kan toen hij in 2007 door de Volkskrant werd uitgeroepen door de invloedrijkste Nederlander:

*‘Invloed is ook heel vaak informatie hebben. Het is niet altijd tegen elkaar zeggen: regel het even zo. Informatie is vaak de eerste stap op weg naar invloed. En vaak de beslissende. Kennis is macht, ja.’* (Rinnooy Kan)<sup>128</sup>

## Representatie

Het zou het bestek van dit onderzoek te buiten gaan om op deze plaats uitgebreid in te gaan op de belangrijkste representativiteitstheorieën. (zie daarvoor o.a. Van Schendelen 1975, Ankersmit 2002) Een beknopte behandeling van het fenomeen ‘representativiteit’ ligt echter wel in de rede, met name vanwege het feit dat de aard en de wijze van representatie van invloed kan zijn op de informatiepositie van Kamerleden. Een bekend onderscheid bij het denken over representatie is de volksvertegenwoordiger als ‘lasthebber’ en de volksvertegenwoordiger als ‘gevolmachtigde’. Het onderscheid tussen lasthebber en gevolmachtigde is door niemand eloquenter uitgedrukt dan door Edmund Burke, in 1774 in een brief aan zijn kiezers in Bristol. In eerste instantie lijkt hij te pleiten voor een rolinvulling als lasthebber:

*“Certainly, Gentleman, it ought to be the happiness and glory of a representative to live in the strictest union, the closest correspondence and the most unreserved communion with his constituents. Their wishes ought to have great weight with him; their opinions high respect; their business his unremitted attention. It is his duty to sacrifice his repose, his pleasure, his satisfactions, to theirs, – and above all, ever, and in all cases, to prefer their interest to his own.”*



Uiteindelijk kiest hij echter vol overtuiging voor de positie van gevolmachtigde; een positie die naar zijn stellige overtuiging alle volksvertegenwoordigers dienen in te nemen:

*"Parliament is not a congress of ambassadors from different and hostile interests, which interests each must maintain, as an agent and advocate, against other agents and advocates; but Parliament is a deliberative assembly of one nation, with one interest, that of the whole – where not local purposes, not local prejudices, ought to guide, but the general good, resulting from the general reason of the whole. You choose a member, indeed; but when you have chosen him, he is not a member of Bristol, but he is a member of Parliament."*<sup>129</sup>

In de praktijk is er vrijwel altijd sprake van mengvormen tussen het ideaaltype van gevolmachtigde of lasthebber. De politieke meningen en ideeën van kiezers vormen een belangrijke overweging bij de politieke oordeelsvorming door een volksvertegenwoordiger, doch zij dicteren deze niet (Pitkin 1967). In het Nederlands politiek systeem is de opvatting van het Kamerlid als 'gevolmachtigde', welke zonder last of ruggespraak kan opereren, nog steeds dominant, al verliest zij de laatste decennia geleidelijk aanhang onder volksvertegenwoordigers (Andeweg, Thomassen 2005). In de literatuur worden ook andere onderscheidingen gemaakt, zoals 'demografische representatie' (afspiegeling naar leeftijd, geslacht, etniciteit, etc) en 'representatie van belangen' (het parlement als afspiegeling van de verschillende maatschappelijke belangen die leven in de publieke gemeenschap). Van een andere aard is het denken in termen van 'participatieve representatie', ofwel responsieve representatie, waarbij het accent wordt gelegd op de vormen van interactie en participatie in de periode tussen de verkiezingen in.<sup>130</sup> Tenslotte wordt ook het begrip 'symbolische representatie' gebruikt, als beschrijving van de Kamer als arena waar conflicten met woorden worden beslecht. Volgens Ankersmit is de representatieve democratie een buitengewoon zegenrijke uitvinding:

*"We have every reason to praise representative democracy as the most successful and subtle political instrument ever invented by mankind."*<sup>131</sup>

Anderen spreken juist van een crisis in de representatieve democratie, nu de belangrijkste argumenten die ooit golden voor het vormgeven van een representatieve democratie – het 'superior wisdom' argument, het kostenargument en het territoriumargument – sterk aan kracht hebben ingeboet (In 't Veld, 2007:28). Volgens hem is de figuur van volksvertegenwoordiger intrinsiek problematisch geworden vanwege de grote differentiatie en fragmentatie in waarden en preferenties van kiezers.

### **Opvattingen van Kamerleden en burgers over representatie**

Interessant in dit kader is het onderzoek van de Raad voor het openbaar bestuur 'Binnenhof van binnenuit; Tweede Kamerleden over het functioneren van de Nederlandse democratie'(2007). Hierin wordt de rol opvatting van de representant als gemachtigde door een aanzienlijke meerderheid van Kamerleden bevestigd. Het eigen oordeel weegt

voor hen zwaarder dan het oordeel van hun kiezers. Deze roloppvatting van Kamerleden over hun primaire referentiekader wordt in hetzelfde schema geplaatst in relatie tot de opvattingen van kiezers dienaangaande. Kiezers blijken geheel andere preferenties te hebben ten aanzien de gewenste roloppvattingen van hun vertegenwoordigers.

	Kamerleden 2001, 2006	Kiezers 2002
de politieke denkbeelden van de burgers zo goed mogelijk in beleid vertalen	33	78
steun vragen aan de kiezers voor de politieke denkbeelden van de eigen partij	67	22

*Figuur 3.4: Belangrijkste aspect in de relatie tot de kiezers (in %, Rob, 2007:19)*

Deze matrix van opvattingen leidt tot een interessante observatie. Kamerleden vinden dat zij als volksvertegenwoordigers uiteindelijk op hun eigen oordeelsvorming moeten afgaan en kiezers vinden dat hun volksvertegenwoordigers vooral naar de wensen en oordelen van kiezers moeten handelen. Het is een interessante dichotomie tussen de verwachtingen in deze representatierelatie, welke nadere doordinking verdient en waarop zeker geen gemakkelijke antwoorden zijn te geven. Beide benaderingen zijn overtuigend en de meest vruchtbare denkrichting lijkt eerder gelegen te zijn in een het verbinden van deze representatiemodellen dan in elkaar uitsluitende roloppvattingen ten aanzien van representatie. Het uitwerken daarvan zou echter het bestek van dit onderzoek verre te buiten gaan.

### Systeembenadering

Het fenomeen representatie kan ook beschreven worden vanuit een systeembenadering. Het parlement kan vanuit dit perspectief beschouwd worden als een systeem dat uit verschillende samenstellende delen bestaat, welke elkaar deels verzwakken en deels versterken en waarbij het systeem in continue interactie met de omgeving opereert. Kamerleden onderhouden contacten met ministers, ambtenaren, partijgenoten, leden van maatschappelijke organisaties, journalisten, etcetera. Kamerleden zijn voor hun informatiepositie ten dele afhankelijk van deze actoren en deze actoren hebben er belang bij dat hun meningen, argumenten en ideeën doordringen tot de politieke arena in de Kamer. Vanuit systemisch perspectief is het voor het voortbestaan van de Kamer van belang om open lijnen te hebben met haar omgeving. Welke actoren spelen een rol rond een bepaald vraagstuk en welke opvattingen worden door kernspelers gearticuleerd? In welke mate beschikken zij over 'hindermacht' of juist – in moderne termen – over 'ontwikkelkracht'? Waar liggen mogelijkheden voor doelvervloechting? Een grote mate van afgescheidenheid kan leiden tot een verminderde effectiviteit, legitimiteit en vitaliteit. Dat geldt niet alleen voor organen en organismen in biologische termen, maar ook voor organen van Staat. Elk systeem streeft naar incorporatie van de belangrijkste omgevingskenmerken. Tegelijkertijd zijn systemen ook gebaat bij het markeren van grenzen van de organisatie ten opzichte van haar omgeving; de identiteit en onafhankelijkheid van een organisatie wordt in belangrijke mate bepaald door de mate waarin zij afstand weet te bewaren tot concurrerende systemen en organisaties.

De waarde van de Kamer als onafhankelijk orgaan van staat neemt af indien zij zich te zeer involveert in de details van de planvorming welke binnen departementen plaats vindt, of indien ze opereert als een spreekbuis voor maatschappelijke organisaties. Kamerleden staan derhalve voor de opgave om te balanceren tussen openen en afsluiten; voor het voortbestaan van het systeem van volksvertegenwoordiging zijn beide noodzakelijk.<sup>132</sup>

### **Gevolgen voor informatiepositie volksvertegenwoordigers**

Heeft de tweedeling van Burke in de volksvertegenwoordiger als lasthebber of als gevolmachtigde invloed op het informatiegedrag van volksvertegenwoordigers? Dat lijkt inderdaad het geval te zijn. Een volksvertegenwoordiger die zich als lasthebber beschouwt zal genegen zijn om veelvuldig interactie te organiseren met de achterban. Via opinieonderzoek, vragenlijsten, mailenquêtes en focusgroepen zal een dergelijke lasthebber 'de mening van de kiezer' proberen te achterhalen en zijn stemgedrag daarop afstemmen. Het gebruik van opinie-onderzoek en focusgroepen door politieke partijen lijkt de laatste decennia aan belang te winnen. De lasthebber wint langzaam maar zeker veld. Tegelijkertijd beschouwen de meeste politici zich blijkens het onderzoek 'Binnenhof van binnenuit' (Rob, 2007) nog steeds vooral als gevolmachtigde, wiens eigen oordeel doorslaggevend is en ook doorslaggevend dient te zijn. Een volksvertegenwoordiger die zich vooral als gevolmachtigde beschouwt, zal zich minder gelegen laten liggen aan de opvattingen van haar kiezers dan de lasthebber. Zij zal haar achterban zeker raadplegen, maar vervolgens mede op basis van het gevoerde debat een eigenstandige afweging maken. Een gevolmachtigde zal idealiter op zoek gaan naar een veelheid aan informatiebronnen, welke verschillende concurrerende perspectieven op de kwestie bevatten. Deze verschillende beelden en kennisfragmenten zal de gevolmachtigde met haar eigen ervaringen en opvattingen confronteren, om uiteindelijk te komen tot een politieke oordeelsvorming.

Zo bezien lijkt het vanuit informatieperspectief niet wenselijk om het een of het andere model te verkiezen. Het is waardevol indien volksvertegenwoordigers zich bij hun oordeelsvorming nadrukkelijk op hun kiezers oriënteren. De kiezer is de uiteindelijke legitimatie voor hun existentie als volksvertegenwoordiger. Tegelijkertijd is het waardevol indien volksvertegenwoordigers zich breed laten informeren ten einde tot een zo afgewogen mogelijk oordeel te kunnen komen. Een nadrukkelijker oriëntatie op de wens van de kiezer (als lasthebber) of op het eigen oordeel van de volksvertegenwoordiger (als gevolmachtigde) zal onvermijdelijk ten koste gaan van de bestaande dominante informatie oriëntaties, zoals de ingenomen partijstandpunten en (voor coalitiepartijen) het kabinetsstandpunt.

In de vorige paragraaf is geconstateerd dat representatie een wezenskenmerk is van informatie. In deze paragraaf constateer ik dat representatie tegelijkertijd een wezenskenmerk is van politiek in de zin van haar meest voorkomende institutionele uitdrukkingvorm, namelijk de representatieve democratie. Volksvertegenwoordigers zijn representanten van hun kiezers. Het zijn mannen en vrouwen die in staat zijn om

de ervaringen, beelden en preferenties van hun achterban te verwoorden en zijn als zodanig te beschouwen als sleutels om de werkelijkheid te leren kennen. De politieke afspiegeling in het parlement is een weergave van het politieke landschap, maar niet het landschap zelf. Het bevat een representatie of afspiegeling van de in de samenleving levende voorkeuren en afkeren. Waarmee ook hier – net als bij de bespreking van informatie als representatie – vragen opdoemen als: Wat is de relatie tussen ‘representation and reality’, wat is de relatie tussen de landkaart en het landschap? Welke aspecten zijn weggelaten uit de landkaart en welke zijn juist nadrukkelijk gemarkeerd? Wie heeft de map getekend en samengesteld en wiens belangen werden daarmee gediend? Kan de kaart ook op andere manieren gelezen worden? Kan het landschap ook op andere wijze in kaart worden gebracht? Het denken daarover is nog maar nauwelijks op gang gekomen.

### Resumé

- Er bestaan uiteenlopende definities van het begrip politiek. Sommigen beschouwen ‘conflict’ als basis voor het politiek handelen, terwijl anderen juist het aspect ‘samenwerking’ centraal stellen. In beide gevallen vormt communicatie een sleutelbegrip.
- Zoals evolutie een kernbegrip vormt in de biologie, zo vormt macht een kernbegrip in de politicologie en sociologie. Macht kan gedefinieerd worden vanuit een hiërarchisch perspectief, maar kan ook gezien als iets dat beweegt door de samenleving en bijna ‘*bottom-up*’ tot stand komt. Het thema ‘informatie en politiek’ heeft uiteindelijk betrekking op de relatie tussen kennis en macht. De stelling van Francis Bacon in de 17<sup>e</sup> eeuw – ‘kennis is macht’ – wordt bevestigd in recente wetenschappelijke literatuur (o.a. Hart 2002, Flyvbjerg 2003, Fischer 2004) waarin een nadrukkelijk verband tussen informatie, kennis en macht wordt geconstateerd. Kennis en macht zijn begrippen die elkaar construeren: kennis kan bijdragen aan het versterken van iemands machtspositie; macht kan bijdragen aan het versterken van iemands kennispositie.
- In de vorige paragraaf is geconstateerd dat representatie een wezenskenmerk is van informatie. In deze paragraaf constateer ik dat representatie tegelijkertijd een wezenskenmerk is van politiek in de zin van haar meest voorkomende institutionele uitdrukkingsvorm, namelijk de representatieve democratie. De politieke afspiegeling in het parlement is een weergave van het politieke landschap. Het bevat een representatie of afspiegeling van de in de samenleving levende voorkeuren en afkeren, maar het is niet het landschap zelf. Wat is de relatie tussen ‘representation and reality’? Kan de kaart ook op andere manieren gelezen worden of kan het landschap ook op andere wijze in kaart worden gebracht?

### 3.4 Informatie en besluitvorming

In de voorgaande paragrafen is nader gereflecteerd op de kernbegrippen uit dit onderzoek. Wat is informatie, wat is politiek en welke kernbegrippen zijn daarbij van belang? In deze paragraaf zullen we stilstaan op een kruispunt waar informatie en politiek elkaar raken, namelijk bij besluitvormingsprocessen. Bij de besluitvorming over maatschappelijke vraagstukken vormt informatie een belangrijke grondstof. Politici vervullen vaak de rol van beslisser in het afwegingsproces over maatschappelijke kwesties. Informatie en politiek komen in en besluitvormingsproces bij elkaar en deze paragraaf beoogt meer licht te werpen op deze samenkomst.

Wat is de rol van informatie op processen van beleidsvorming en besluitvorming? Zijn beslissingen vooral afhankelijk van de ter beschikking staande inhoudelijke informatie, of spelen heel andere factoren een doorslaggevende rol bij het nemen van besluiten? Daarover wordt in kringen van beleidswetenschappers nogal verschillend gedacht. Grofweg zijn er binnen de beleidswetenschap twee benaderingen te onderscheiden. In het eerste model wordt uitgegaan van besluitvorming als een logisch, analytisch en rationeel proces, terwijl het tweede model besluitvorming vooral beschouwt als de resultante van een chaotisch proces van interactie en onderhandeling tussen relevante actoren in een beleidsnetwerk. In de literatuur worden deze modellen verschillend uitgewerkt, zoals in het analytisch-rationele model en het sociaal-interactie model van beleid (Simonis en Van Houten 1987), het analytisch-rationele model en het netwerk-contextuele model (Van Twist 1993), het beslismodel en het interactiemodel van beleidsvoering (In 't Veld 1995) en de schemabenadering en de arenabenadering van beleidsvoering (Van de Donk 1997). Hieronder zal ik beide benaderingen kort schetsen, waarbij bijzondere aandacht wordt geschonken aan de rol van informatie in het betreffende model.

#### De analytisch-rationele benadering

De analytisch-rationele benadering wordt ook wel beschouwd als een ideaaltypisch model van beleidsvorming en besluitvorming. Het ontwikkelen van beleid wordt daarbij gezien als een voornamelijk intellectuele ontwerpopgave, waarbij op basis van volledige informatie een scherpe probleemanalyse wordt gevolgd door het formuleren van uiteenlopende handelingsopties, uitmondend in een keuze voor de beleidsoptie die het meest gunstige effect belooft te sorteren. In deze benadering zijn verschillende fasen te onderscheiden zoals:

- identificatie en analyse van een beleidsprobleem
- formuleren van doelstellingen en randvoorwaarden
- formuleren van alternatieve beleidsopties
- weging alternatieven
- keuze van het optimale beleid
- uitvoering
- evaluatie en bijstelling

De besluitvormingstheorie bouwt voort op deze rationele basis. Besluitvorming wordt daarbij gezien als een selectieproces waarbij twee of meer alternatieven tegen elkaar afgewogen dienen te worden. Nutsmaximalisatie vormt hierbij het uitgangspunt. In de besluitvormingstheorie gaat het om vergelijkbare noties als hierboven beschreven, zoals het identificeren en uiteenrafelen van problemen, het specificeren van oogmerken, het bedenken van alternatieven, het doordenken van consequenties, het expliciteren van onzekerheden en risico's en het rekening houden met onderling afhankelijke beslissingen. Vanuit de rationele benadering van besluitvormingsproblemen zijn verschillende valkuilen voor beslissers te benoemen.

#### Valkuilen voor beslissers

- Zich erin storten. Te snel starten met informatie verzamelen, zonder vooraf te reflecteren op de vraag in kwestie. Dit kan leiden tot kaderblindheid: het onjuist afbakenen en preciseren van het probleem, waardoor het verkeerde probleem wordt aangepakt;
- Voortijdig conclusies trekken. Te zeker zijn van opinies. Nalaten om belangrijke feitelijke informatie te verzamelen en deze op eigen merites te beoordelen.
- Kort door de bocht opereren. Vertrouwen op de snelst verkrijgbare informatie, dan wel zich verlaten op feiten die goed uitkomen.
- Gebrekkig divergeren. Genoegen nemen met varianten of alternatieven die voor de hand liggen of reeds beschikbaar zijn. Geen inspanning steken in het zoeken naar andere alternatieven.
- Impulsief handelen. Vertrouwen op ervaring en intuïtie bij het maken van keuzes. Achterwege laten van systematische procedures of overwegingen bij het identificeren van de meest kansrijke oplossing.
- Groepsoverschatting. De aanname dat indien er veel intelligente mensen bij een besluitvormingsproces zijn betrokken, dit automatisch zal leiden tot het best mogelijke besluit. Geen verantwoordelijkheid nemen voor het verloop van het besluitvormingsproces.
- Selectieve perceptie feedback. Informatie over resultaten van eerdere beslissingen rooskleurig interpreteren, waardoor een leerproces uitblijft.

*Figuur 3.5: Valkuilen voor beslissers (naar Hammond, Keeney 1999) <sup>133</sup>*

Een belangrijke notie bij verantwoord kiezen is het identificeren van het juiste probleem. Welke aspecten van het probleem zijn essentieel en welke perspectieven hanteren andere betrokkenen op het betreffende probleem? Het specificeren van oogmerken is erop gericht om een scherper beeld te krijgen van de hiërarchie in doelstellingen en de verhouding tussen doel en middelen. Een dergelijke specificatie van doelstellingen kan ook een bijdrage leveren aan het genereren van alternatieven. Het gaat daarbij niet alleen om inhoudelijke alternatieven, maar ook om het in kaart brengen van procesalternatieven. Bij het ontwikkelen van varianten is het van belang expliciet tijd te nemen voor een divergerende fase en een convergerende fase. In de divergerende fase geldt dat kwaliteit een functie is van kwantiteit en dat de inzet erop gericht is om zoveel mogelijk ideeën te genereren. 'Uitstel van oordeel' is hierbij een belangrijk uitgangspunt. In de convergerende fase worden verschillende methodieken ingezet om uit de veelheid aan mogelijke opties de meest bruikbare varianten te destilleren.

Hierbij kan gebruik gemaakt worden van multicriteria-analyses, risicoprofielen en beslisbomen. Bij complexe beleidsproblemen kan zo een scherper zicht ontstaan op de cruciale mechanismen die ten grondslag liggen aan het probleem en op de relatieve waarde van de verschillende probleemoplossingscombinaties. Een rationele analyse kan een bijdrage leveren aan het 'plannen voor alle weersomstandigheden' en het in kaart brengen van 'no-regretbeleid'.

De rationele benadering van beleids- en besluitvormingsprocessen is gegrondvest in het Verlichtingsdenken en het daarmee samenhangende positivistische wereldbeeld. Vooruitgang is mogelijk door het verder en dieper doorgronden van de werkelijkheid met gebruikmaking van wetenschappelijke methoden. Deze kennis kan gebruikt worden voor verschillende doeleinden, waaronder het vergroten van de effectiviteit van het overheidsbeleid. Het hieraan ten grondslag liggende mensbeeld is de utilitaristische 'homo economicus' die volledige informatie over de verschillende alternatieven kan vergaren, kan doorgronden en kan afwegen, teneinde een optimale keuze te kunnen maken. Adequate informatie vormt een conditio sine qua non voor het nemen van rationele beslissingen. Informatie reduceert de onzekerheid over de wijze waarop een beleidsprobleem het beste kan worden aangepakt en vervult tevens een belangrijke rol in de monitoring en evaluatie van beleid. Een dergelijke technocratische en wetenschappelijke aanpak wordt door de voorstanders van een rationele benadering verdedigd als noodzakelijk.

*'Overheidsbeleid berust in Nederland en elders nog steeds in zeer belangrijke mate op subjectieve oordelen, machtsposities, intuïtie en ervaring en slechts in uiterst bescheiden mate op wetenschappelijk onderzoek. Enigszins uitdagend geformuleerd: het bevindt zich nog grotendeels in het stadium van de medicijnman, de sterrenwichelaar en de toverkol.'* (Hoogerwerf, 1979: 84)<sup>134</sup>.

Hoewel deze stellingname dertig jaar na dato niet meer goed vol te houden is, lijkt ook heden ten dage een rationele benadering van problemen het regelmatig af te leggen tegen overwegingen van ambtelijke, politieke of maatschappelijke opportuniteit.

### **De netwerk-contextuele benadering**

Bij de analytisch-rationele benadering zijn enkele tegenwerpingen te maken. Critici beschouwen het als een vooral normatieve theorie, die nauwelijks grondslag vindt in de besluitvorming in de bestuurlijke praktijk die veel chaotischer en minder gestructureerd verloopt dan de rationele theorie doet vermoeden. Een ander verwijt is het feit dat de analytisch-rationele benadering een sterk technocratisch perspectief op besluitvorming impliceert, waarbij nauwelijks ruimte is voor mensen, emoties en belangen. Een rationele benadering van problemen is weliswaar mogelijk bij kleine overzichtelijke vraagstukken, maar bij grote, complexe maatschappelijke problemen is er altijd sprake van een veelheid van actoren met uiteenlopende doelstellingen, belangen en handelingsperspectieven. In een dergelijk diffuse constellatie is soms de ratio leidend, maar vaak ook niet en spelen andere factoren – zoals macht, uitruil, toeval, onvoorziene effecten – een belangrijker rol. Reeds in de jaren 50 constateerde

Herring dat besluitvorming in de praktijk zelden de stappen volgt zoals verwoord in de rationele keuzebenadering. Het is veelal een dynamisch samenspel tussen de 'vier I's' van *Ideas, Institutions, Interests and Individuals* dat uiteindelijk bepalend is voor de te maken beleidskeuzes en het te behalen beleidsresultaat. Eind jaren '50 schreef Lindblom een beroemd geworden artikel 'The Science of 'Muddling Through' waarin hij stelt dat beleid slechts stukje bij beetje bijgesteld kan worden: een incrementeel model van besluitvorming.' Doorgaans wordt slecht een beperkt aantal 'alternative possible policies' overwogen. In het artikel maakt hij korte metten met de opvatting dat een bestuurder of politicus eerst doelen formuleert waarna er instrumenten of middelen worden gevonden om deze doelstellingen te realiseren. In de praktijk gaat het vaak andersom: er zijn middelen of instrumenten beschikbaar of operationeel en het vergt doorgaans weinig inspanning om daarbij welluidende doelstellingen te formuleren. Ruim tien jaar later, in 1971 verscheen een invloedrijke studie van Allison naar de besluitvorming rond de Cuba-crisis zoals deze plaats vond ten tijde van president Kennedy. De keuze omtrent de te realiseren beleidsdoelstellingen en de in te zetten middelen was onderwerp van onderhandeling en strijd tussen een groep direct betrokken actoren uit het openbaar bestuur en het leger, elk met eigen waarden, motieven en rationaliteiten. In deze interactie ontstonden processen van coalitie- en consensusvorming, maar ook vormen van uitruil of afkoop. Met rationele besluitvorming zoals in de literatuur beschreven had het weinig te maken. Dergelijke mechanismen worden nader geduid en verklaard door Cohen, March en Olsen (1972) en March en Olsen (1982) met hun theorie over het 'Garbage Can' model van besluitvorming.

*'Suppose we view a choice opportunity as a garbage can into which various problems and solutions are dumped by participants.'* (March & Olsen, 1982:26)

Een beslissing wordt niet genomen in het overzichtelijke schema van probleemanalyse en het daarop volgende ontwerp van oplossingen, maar doordat stromen *problemen, oplossingen, participanten en keuzemogelijkheden* periodiek en soms toevallig samenkomen. Er zijn mensen die zich zorgen maken om bepaalde zaken (problemen), er leven ideeën onafhankelijk van deze problemen (oplossingen), rond een bepaald beleidsterrein zijn verschillende mensen actief die hun invloed doen gelden (participanten) en periodiek moeten er keuzes worden gemaakt, al is het maar vanwege de jaarlijks budgetcyclus (keuzemogelijkheden).<sup>135</sup> Invloedrijke factoren bij besluitvorming zijn de juiste *timing*, de hoeveelheid *energie* die participanten in de besluitvorming steken en het vermogen om *verbindingen* te leggen tussen de verschillende stromen.

In Nederland bestaat een betrekkelijk uitgebreide literatuur over netwerken, interactie en ambiguïteit (zie o.a. Ten Heuvelhof, De Bruijn, Klijn, Tops, Noordegraaf, Teisman en Edelenbos). In Nederland verrichtten De Bruijn, Teisman en ten Heuvelhof onderzoek naar de besluitvorming over grote projecten. Volgens hen wordt 'het besluit' over grote projecten nooit genomen. Er worden voortdurend beslissingen genomen in verschillende rondes en arena's en die leiden er uiteindelijk toe dat een project wel



of niet gerealiseerd wordt. Gedurende een besluitvormingsproces worden in de loop van de tijd door tal van partijen kleinen en grote beslissingen genomen, al dan niet in gemeen overleg en dit amalgaam van beslissingen en de wisselwerking tussen deze beslissingen zorgt uiteindelijk voor een bepaalde uitkomst, niet zelden in de vorm van een non-decisie. Daarbij zijn niet alleen bestuurders, politici, of topambtenaren betrokken, maar regelmatig ook bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers.

*“Het openbaar bestuur bestormt niet langer de samenleving met uitgewerkte oplossingen en een vleugje inspraak, maar benut de in de samenleving aanwezige normatieve lading en expertise naast belangen om rijke oplossingen met voldoende draagvlak voor implementatie in interactie tot stand te brengen. De oplossing gaat niet vooraf aan het communicatie proces maar is daarvan het voornaamste product.”*(In 't Veld) <sup>136</sup>

Uiteindelijk wordt met deze processuele kwaliteitsverbetering beoogd om tot plannen te komen met een grotere kwaliteit en legitimiteit. Vorm en inhoud zijn daarbij indringend vervlochten. Politici spelen wel een belangrijke rol in de besluitvorming over grote maatschappelijke thema's. In het domein van de politiek is rationaliteit slechts een van de factoren die van belang is, naast waarden, ideologie, emotie, macht en belang. *‘Het meest politiek zijn (...) die beslissingen die als meta-politiek zouden kunnen worden aangeduid. Dat zijn beslissingen die gaan over de vraag wie de regels van het spel mag bepalen, en beslissingen over de samenstelling van een arena.’* (Van de Donk, 1997:92)

Ook parlementaire besluitvorming vertoont enige kenmerken als beschreven in het ‘garbage can model’. In 1975 promoveerde Van Schendelen op het thema ‘Parlementaire besluitvorming, informatie en vertegenwoordiging’. Hierin concludeerde hij onder meer dat hét parlementaire informatieproces niet bestaat. Feitelijk is er sprake van parallelle en heterogene informatieverwerkingsprocessen van individuele Kamerleden, welke overwegend gerelateerd zijn aan de specialistische rol van het Kamerlid in kwestie. Formeel hebben de 150 leden van de Tweede Kamer gelijke invloed, maar in de parlementaire praktijk bepalen de fractiespecialisten voor een belangrijk deel de stemming.<sup>137</sup> Van Schendelen plaatst vraagtekens bij de bruikbaarheid van het rationele besluitvormingsmodel voor het beschrijven van de wijze waarop in het parlement beslissingen worden genomen:

*“Van de parlementaire besluitvorming dromen velen zich een rationeel proces: Kamerleden zouden zich wijd en zijd informeren over elke kwestie die aan de orde is (of zou moeten zijn) inventariseren er de mogelijke oplossingen voor en nemen ten slotte, na kritische afweging van alle alternatieven en de consequenties daarvan, ‘het beste besluit’, dat is het besluit dat op de meest doeltreffende en voordelige wijze het zogeheten probleem oplost. Zo’n type besluitvorming komt alleen in brave leerboeken en andere droomwerelden voor. Zij wordt in de praktijk vaak wel nagestreefd, maar nergens gerealiseerd, in het gezin noch in het productiebedrijf, op het departement noch in het parlement.”* (Van Schendelen, 1985:23)

Parlementaire besluitvorming verloopt in de praktijk veel minder rationeel en gestructureerd. Sommige incidenten worden opgeblazen en komen hoog op de agenda, terwijl andere thema's die minder zichtbaar zijn, maar wel grotere gevolgen hebben, nauwelijks daartoe doordringen. In de praktijk wordt vooral ingezet op een compromis dat voor alle partijen nog verdedigbaar is, in plaats van een open en gezamenlijke zoektocht naar het best mogelijke besluit.

### Ambigüiteit of rationaliteit?

Uit voorgaande beknopte beschrijving van de analytisch-rationele benadering en de netwerk-contextuele benadering van besluitvormingsprocessen blijkt dat netwerkbenadering de laatste decennia het meeste bijval heeft gekregen. Een sleutelbegrip in de contextuele benadering is het omgaan met ambigüiteit. De volgende redeneerlijn wordt geschetst door Noordegraaf : De huidige maatschappij ontbeert de vaste waarden, uitgangspunten en ideologieën die kenmerkend waren voor de verzuilde samenleving. Anno 2010 bestaat er een veel grotere variëteit aan achtergronden, beelden, ideeën en voorkeuren. Problemen en oplossingen worden verschillend ervaren en gewaardeerd. Beleidsvorming vindt onontkoombaar plaats in tegen de achtergrond van deze meerstemmigheid. Welke passende oplossingen zijn te ontwikkelen, gegeven de verschillende doelstellingen en achtergronden van de verschillende betrokken actoren? Sommige vraagstukken kunnen opgelost worden door het verrichten van nader onderzoek. Zo kan de vraag welke premiers Nederland sinds 1945 heeft gehad, beantwoord worden via nader onderzoek. De vraag naar de meest slagvaardige premier sinds 1945 is echter minder eenvoudig te beantwoorden. Een ander voorbeeld is het beleid met betrekking tot de kokkelvisserij in de Waddenzee. Er bestaat onzekerheid of dit leidt tot twee cm of tot tien cm bodemdaling; de verschillende onderzoeken spreken elkaar tegen. Zelfs indien er enige communis opinio zou bestaan over het feit dat er sprake is van een bodemdaling van vijf cm, dan nog is de betekenis die dit gegeven heeft voor verschillende partijen als EZ, Shell, of de milieubeweging volstrekt verschillend. Het JSF-dossier heeft niet alleen een technische dimensie – wat is het beste toestel voor de beste prijs – maar ook een politiek-strategische dimensie: met welke partner wil Nederland zich verbinden rond defensievraagstukken? Alles is omstreden, diffuus en wankel, of het nu gaat om sociaaleconomische ontwikkelingen, om technologische vraagstukken of om sociaal-culturele kwesties. Nader onderzoek kan helpen, maar biedt zeker geen definitieve antwoorden. Om deze vragen zinvol te kunnen beantwoorden is het van belang om meerstemmigheid te organiseren, of wat Weick noemt '*equivocality*'. Het is de rol en taak van een Kamerlid om goed om te kunnen gaan met de aanwezige meerstemmigheid. Informatie is per definitie ambigu en het ligt dan ook in de rede om juist dit ambigu karakter als aangrijpingspunt te hanteren. Veel perspectief lijkt gelegen in het verbeteren van de interpretatieve capaciteiten en de relationele capaciteiten van de betekenisgevers. Relationele capaciteiten hebben betrekking op het vermogen om vruchtbare vormen van interactie en dialoog te organiseren rond bepaalde vraagstukken. Bij complexe vraagstukken is het een illusie om te denken dat het mogelijk is om via de weg van de inhoudelijkheid

eruit te komen. Veeleer gaat het om processen, om omwegen, waarlangs je uiteindelijk tot overeenstemming kan komen. Aldus Noordegraaf die besluitvorming voornamelijk beschouwt als het effectief kunnen omgaan met ambiguïteit.<sup>138</sup>

Als gezegd mag de netwerk-contextuele benadering zich de afgelopen decennia in een toenemende belangstelling verheugen, zowel in het wetenschappelijk domein als in het openbaar bestuur. Op basis van eigen ervaringen bij departementen en gemeenten ben ik de opvatting toegedaan dat er nog veel te winnen is op het gebied van het betrekken van de maatschappelijke omgeving en het organiseren van meerstemmigheid. Tegelijkertijd denk ik dat het rationeel-analytische model van besluitvorming nog wel degelijk verklaringskracht bezit en dat de daarin besloten noties omtrent het ontwikkelen van beleidsalternatieven en het gestructureerd afwegen van varianten ook voor de toekomst bruikbaar zijn. Uit onderzoek van Peters blijkt dat ambtenaren een belangrijke invloed uitoefenen in de beleidsvoorbereiding en op de uiteindelijk te maken beleidskeuze.<sup>139</sup> Een rationeel-analytische benadering zit diep verankerd in de structuur en cultuur van een ambtelijke organisatie en maakt volgens Weber zelfs deel uit van het wezen van de bureaucratie. Zo bezien is de moderne nadruk op het belang van contexten, netwerken en ambiguïteit slechts een deel van het verhaal over besluitvormingsprocessen. Het andere deel is gelegen in het eenvoudige, maar invloedrijke bureaucratische handwerk dat overwegend gekenmerkt wordt door een analytisch-rationele benadering van maatschappelijke problemen: het ontwikkelen van brieven, stukken en beleidsnota's met een beschrijving van aanleiding, achtergrondanalyse, overwegingen, varianten en voorkeursalternatief. Het feit dat een departement politiek bestuurd wordt, doet niets af aan het primaat van de analytische benadering. In algemene zin lijkt het vruchtbaar om te zoeken naar nieuwe verbanden tussen de netwerk-contextuele benadering en de rationeel-analytische benadering.<sup>140</sup>

### Factoren gebruik informatie

Uit het voorgaande moge duidelijk zijn dat informatie in de netwerk-contextuele benadering een andere – en meer bescheiden – rol vervult dan in de rationeel-analytische benadering van beleidsvormingsprocessen. Was informatie in de rationele benadering nog de belangrijkste 'asset' voor besluitvormers, in de netwerkbenadering is informatie slechts een van de vele factoren die een rol speelt in het onderhandelingspel tussen de betrokken partijen.

*'Information is only one basis upon which policy actors take their positions. Although there are occasions when information is critical, it is usual outweighed by two other factors that carry higher emotional loadings: ideology and interests. To ignore these influences or to regard them as illegitimate or irrational components of 'resistance' to truth and beauty of research, is to misread the nature of democratic decision-making.'* (Weiss, 1983:220)

Preferenties van betrokken actoren zijn ambigu en veranderen in de loop van de tijd, meebewegend met nieuwe omstandigheden. Beslissers maken bij voorkeur gebruik

van informatie die direct voorhanden en beschikbaar is. Voor individuen en organisaties is informatie een strategisch wapen dat gebruikt kan worden in de onderhandeling en strijd met andere partijen; soms is het opportuun om een andere partij niet wijzer te maken dan ze is. Het bezitten of achterhouden van informatie kan een bijdrage leveren aan het gunstig positioneren van een organisatie en/of de door deze partij voorgestane oplossing. In de literatuur worden een reeks factoren genoemd die van invloed zijn op het gebruik van informatie bij beleidsprocessen (Weiss 1983, Van de Donk 1997). Onder sommige omstandigheden is het gebruiken en benutten van informatie door beslissers waarschijnlijker dan onder andere condities. De kans dat informatie daadwerkelijk wordt gebruikt is groter in de volgende situaties:

1. Versheid en nieuws waarde. Informatie die nieuwe feiten aanreikt of perspectieven op een probleem biedt zal eerder worden gebruikt dan informatie die als genoegzaam bekend mag worden verondersteld.
2. Politieke of maatschappelijke urgentie. Informatie die in lijn is met een gevoelde politieke noodzaak tot beleidswijziging zal eerder benut worden dan informatie die tegen de heersende politieke opvattingen ingaat. Daarnaast geldt dat informatie die een maatschappelijke urgentie articuleert, eerder gevolg zal krijgen dan informatie die indruist tegen de tijdsgeest.
3. Onduidelijkheid over de situatie. Indien de kennis over het beleidsterrein in kwestie belangrijke lacunes vertoont, waardoor beslissers niet goed in staat zijn een gefundeerd besluit te nemen, zal actief gezocht worden naar meer informatie en zal deze informatie ook sneller gebruikt worden. Bij sterk gepolitiseerde dossiers is er minder behoefte aan informatie; partijen hebben hun standpunt reeds gevormd.<sup>141</sup>
4. Gezaghebbendheid van de bron. Informatie die afkomstig is van bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer zal in vruchtbaarder aarde vallen dan informatie die afkomstig is van een willekeurig adviesbureau.
5. Nabijheid van de bron. Informatie van de eigen ambtelijke organisatie wordt door ministers meer vertrouwd dan informatie van externe partijen als kennisinstellingen. Kamerleden vertrouwen eerder op informatie van vrienden en partijgenoten, dan op informatie van buitenstaanders. Soms is er een onbenoembare chemie tussen personen. Indien er sprake is van een dergelijke match, is de kans groot dat de informatie die gewisseld wordt ook beklijft.
6. Retorische kwaliteit. Ook stijl is van belang. Bestuurders zullen eerder overtuigd worden door een aansprekende tekst, helder geschreven, met een overzichtelijke structuur en een zekere overtuigingskracht. 'Hapklare brokken' in de vorm van argumentatielijnen of bijvoorbeeld concept-moties zijn vaak bruikbaar.
7. Timing. Bij timing zijn drie aspecten te onderscheiden. In algemene zin moet er sprake zijn van een zekere ontvankelijkheid voor verandering. Er moet een 'policy window' voor beleidswijziging aanwezig zijn, de tijd moet er rijp voor zijn (Kingdon). Voorts geldt dat in de vroege fasen van een besluitvormingsproces vaak

nog enige intellectuele nieuwsgierigheid bestaat en in deze fase kan informatie beter landen dan in de fase waarin partijen reeds posities hebben ingenomen of zich zelfs hebben ingegraven in het eigen gelijk. Ten slotte geldt dat een late informatie-interventie, bijvoorbeeld in de vorm van een gesprek in de week voorafgaand aan een Kamerdebat, buitengewoon effectief kan zijn.

8. Heldere handelingsopties. De aanwezigheid van een beperkt aantal, helder geformuleerde en uitvoerbare alternatieven. Met vijftientig ideeën en varianten kunnen de meeste beslissers weinig aanvangen, terwijl ze uit drie robuuste varianten een weloverwogen keuze kunnen maken.
9. Zeggingskracht afzender. De mate waarin informatie gebruikt wordt is deels afhankelijk van de persoonlijke kwaliteiten, het doorzettingsvermogen en de zeggingskracht van de zender. *'Where the personal factor emerges, where some person takes direct personal responsibility for getting information to the right people, evaluations have an impact. (...) Utilization is determined in large part by real, caring human beings.'* (Patton, 1977:158).

Politici maken veelal onbewust een politieke kosten-baten afweging welke informatie en kennis zij toelaten in hun standpuntbepaling en welke informatie zij negeren.

## Resumé

- In de analytisch-rationele benadering wordt het ontwikkelen van beleid beschouwd als een voornamelijk intellectuele ontwerpogave, waarbij op basis van volledige informatie een scherpe probleemanalyse wordt gevolgd door het formuleren van uiteenlopende handelingsopties, uitmondend in een keuze voor de beleidsoptie die het meest gunstige effect belooft te sorteren. Adequate informatie vormt daarbij een *conditio sine qua non* voor het nemen van rationele beslissingen.
- In de netwerkcontextuele benadering is informatie slechts een van de vele factoren die een rol speelt in het onderhandelingspel tussen de betrokken partijen. Een beslissing wordt genomen doordat stromen problemen, oplossingen, participanten en keuzemogelijkheden met elkaar verbonden worden. Het faciliteren van dialoog en interactie tussen betrokken actoren en het organiseren van informatie-uitwisseling is daarbij bevorderlijk voor het nemen van gedragen beslissingen.
- Beslissers maken bij voorkeur gebruik van informatie die direct voorhanden en beschikbaar is. Voor alle betrokken actoren is informatie een strategisch wapen dat gebruikt kan worden in de onderhandeling en strijd met andere partijen. Het inbrengen of afschermen van informatie kan een bijdrage leveren aan het gunstig positioneren van een organisatie of een door de actor voorgestane oplossing.
- Verschillende factoren zijn van invloed op het gebruik van informatie bij beleidsprocessen. Het betreft achtereenvolgens de nieuwswaardigheid van de informatie, de gevoelde politieke of maatschappelijke urgentie, de mate van duidelijkheid over de situatie, de gezaghebbendheid van de bron, de nabijheid van de bron, de retorische kwaliteit van de informatie, de timing van de informatie, de aanwezigheid van heldere handelingsopties en de zeggingskracht van de afzender.

### 3.5 Principaal en agent

In de vorige paragraaf is de wisselwerking tussen informatie en politiek in besluitvormingsprocessen nader geanalyseerd. De informatierelatie tussen regering en parlement zal hieronder verklaard worden vanuit de principaal – agent benadering. Deze informatierelatie kenmerkt zich volgens velen door een aanzienlijke informatie asymmetrie. De regering heeft veel meer capaciteit voor het vergaren, verwerken en produceren van informatie dan het parlement. Vanuit de economische theorie en de politicologie is de principaal-agent benadering relevant, welke voortkomt uit de rationele keuzebenadering. Deze theorie heeft betrekking op de relaties tussen actoren die verschillende posities bekleden en de gevolgen die dit heeft voor de informatiepositie van betrokkenen.

In de literatuur wordt de volksvertegenwoordiging in dit kader beschouwd als de principaal – ‘the first among three co-equal branches’ –, terwijl de uitvoerende macht beschouwd kan worden als agent (zie o.a. Harfst, Schnapp 2003, 't Hart 2002). Er is een interessant debat mogelijk over de vraag of het parlement in de Nederlandse politieke verhoudingen beschouwd kan worden als ‘de principaal’, maar voor wat betreft de informatierelatie lijkt deze vergelijking redelijk toepasbaar te zijn. Het wezen van de principaal-agent relatie is dat de agent beschikt over informatie welke niet direct beschikbaar is voor de principaal. De kunst voor de principaal bestaat erin om intelligente arrangementen te ontwikkelen, welke de nadelen van deze informatie-achterstand compenseren of tenietdoen.

De principaal-agenttheorie stelt zich op het uitgangspunt dat in iedere democratie een keten van delegatie plaats vindt: van kiezer naar volksvertegenwoordiging, van volksvertegenwoordiging naar kabinet en van het kabinet naar het ambtelijk apparaat (Lupia, McCubbins 2000). Ook binnen een departement is er sprake van ketens van delegatie – van topambtenaren via het middenmanagement naar de werkvloer – en ketens van verantwoording die de omgekeerde weg volgen: van beleidsmedewerker naar afdelingshoofd, naar directeur, naar directeur-generaal, naar minister. De principaal delegeert als het ware een deel van zijn beslissingsmacht aan de agent. De agent op zijn beurt dient hierover verantwoording af te leggen aan de principaal. Ambtenaren leggen verantwoording af aan de minister, de minister legt verantwoording af aan het parlement en het parlement legt verantwoording af aan de kiezer. *A relationship of delegation between two actors can be called a principal-agent relationship when an agent is supposed to act on the order and in the interest of a principal and when the principal can sanction the non-fulfillment of the contracted task.*<sup>142</sup> Op papier klopt het systeem en is de wil van de kiezer en in zijn naam de wil van het parlement beslissend voor het opereren van het openbaar bestuur.

De praktijk is echter complexer en veelvormiger. Kiezers en parlementen plegen ministers en ambtelijke apparaten regelmatig ‘op pad te sturen’ met tegenstrijdige wensen en verlangens: economische groei én duurzaamheid, lage belastingen én

goedkope kinderopvang. Ministers hebben een eigen agenda en willen vooral daar op afgerekend worden. Kameruitspraken in de vorm van moties worden regelmatig niet nagekomen, omdat een bewindspersoon deze niet wenselijk of niet uitvoerbaar acht. Ambtenaren bouwen in de loop van de tijd een eigen bijzondere expertise op en laten deze ambtelijke professionaliteit ook meewegen in de mate waarin zij uitvoering geven aan het door de Kamer of de minister gewenste beleid. Indien ambtenaren een regeling onwenselijk of onuitvoerbaar vinden, beschikken zij over een breed arsenaal aan instrumenten om de implementatie daarvan te 'temporiseren'.

*'Der Informationsvorsprung gegenüber dem Prinzipal versetzt den agenten unter bestimmten Umständen in die Lage, seine eigenen Interessen durchsetzen zu können.'* (Harfst, Schnapp, 2003b:5)

Tussen principaal en agent bestaat een informatie asymmetrie. De agent kan zich specialiseren en beschikt derhalve over meer informatie dan de principaal. De agent kan daarbij besluiten dat het opportuun is om bepaalde informatie (nog) niet te verstrekken, bijvoorbeeld omdat hij de repercussies daarvan vreest (o.a. Niskanen). Onwelgevallige informatie kan onder het vergrootglas van de media al snel uitgroeien tot een incident met mogelijk politieke gevolgen voor de minister in kwestie. Het bestaan van een informatie asymmetrie wordt bevestigd in interviews met volksvertegenwoordigers.

*'Het is evident dat de regering een enorme informatievoorsprong heeft op het parlement. De hoofdlijnen van het beleid zijn wel bekend bij de Kamer, maar het gaat vaak om de 'puntjes op de i'. Rond allerlei kleinere kwesties weet het kabinet net even meer dan de Kamer. De ontwikkelingen op het gebied van ICT vergroten de informatievoorsprong van de regering, omdat de Executief over veel meer ICT-capaciteit beschikt dan de Legislatief.'* (Rosenthal, VVD)

De principaal wil doorgaans weten of de agent op koers ligt overeenkomstig de door hem geformuleerde wensen en ambities. Hij kan daartoe zowel ex ante instrumenten als ex post instrumenten inzetten, waarbij de ex ante maatregelen een waarborg op een goede informatievoorziening vooraf beogen te bieden, terwijl ex post maatregelen vooral voorzien in passende controle instrumenten (o.a. Kiewiet, McCubbins 1991, Saalfeld 2000). De meeste parlementen beschikken over een ultiem middel om een tekortschietende informatievoorziening te sanctioneren; 'a vote of no confidence' ofwel de motie van wantrouwen. Een dergelijke motie heeft ingrijpende gevolgen in de vorm van het aftreden van het kabinet en wordt derhalve slechts in uitzonderlijke situaties ingezet. In de periode 1950-1995 is in Westerse landen 14 % van de regeringsperiodes voortijdig beëindigd vanwege ontbrekend parlementair vertrouwen.<sup>143</sup> De principaal kan een adequate informatievoorziening borgen door:

- selectie van de agent
- afspraken over de informatievoorziening
- periodieke monitoring en rapportage
- checks and balances, voorkomen informatiemonopolie



### **Selectie van de agent**

Indien deze mechanismen worden betrokken op de verhouding tussen parlement en regering in Nederland, dan kunnen verschillende observaties gedaan worden. Een deel van de bewindslieden wordt gerecruteerd uit de coalitiefracties en deze personen genieten als zodanig een zekere mate van vertrouwen van de betreffende Kamerfractie. Andere bewindspersonen worden geworven van buiten het parlement. De Tweede Kamer is slechts in indirecte zin betrokken bij het formatieproces. De voorzitters van de verschillende Kamerfracties brengen hun adviezen uit aan het staatshoofd en op basis van deze adviezen benoemt het staatshoofd achtereenvolgens een informateur en een formateur. In het formatieproces worden de posten voor bewindslieden vergeven en dit formatieproces vormt in hoge mate een ondoorzichtig politiek 'kaartspel' tussen de politiek leiders van de beoogde coalitiefracties. Het parlement krijgt het uitonderhandelde resultaat voorgelegd in een 'totaalpakket' van een regeerakkoord en een ministersploeg die dit akkoord dient te gaan uitvoeren. De meerderheid van het parlement heeft zich via haar politiek leiders gedurende het formatieproces gecommitteerd aan dit totaalpakket. Op onderdelen hebben individuele Kamerleden inbreng geleverd, maar in het bijzonder rond de keuze van bewindspersonen spelen factoren als persoonlijke banden, toeval en uitruil een aanzienlijke rol. Tot dusver heeft het Nederlandse parlement niet de stap willen maken waarbij individuele kandidaat-ministers voorafgaand aan hun benoeming door de Kamer aan de tand gevoeld worden. Een dergelijke procedure is inmiddels wel voorzien op Europees niveau en het Europees parlement heeft in 2004 de benoeming van een beoogd Eurocommissaris (Buttiglione) geblokkeerd omdat zij onvoldoende vertrouwen had in de persoon in kwestie. In Nederland is een dergelijke procedure regelmatig voorgesteld door het Kamerlid Halsema, maar tot dusver is daar geen politieke meerderheid voor. Concluderend kan gesteld worden dat het Nederlands parlement slechts in zeer beperkte mate heeft op de selectie van de ministers als hun 'agenten'.

### **Afspraken over de informatievoorziening**

In Nederland geldt artikel 68 van de Grondwet als basis van de informatieplicht van de regering naar het parlement. In een latere paragraaf zal de reikwijdte van deze informatieplicht nader geanalyseerd worden, maar voor hier volstaat de observatie dat deze informatieplicht in zeer algemene termen is geformuleerd en dat de ook de uitzonderingsbepalingen of verschoningsgronden voor mererlei interpretatie vatbaar zijn. De regering is kortweg gehouden de Kamer te informeren, tenzij 'het belang van staat' zich daartegen verzet. In het dagelijks verkeer tussen kabinet en Kamer krijgt de informatievoorziening vooral gestalte via brieven en nota's en via de beantwoording van Kamervragen. Hierbij geldt dat de informatievoorziening adequaat wordt geacht, tenzij de Kamer geen genoegen neemt met de verstrekte informatie. Het opnieuw agenderen van een kwestie omdat de verstrekte informatie niet toereikend wordt geacht, komt met enige regelmaat voor, maar het gebruik maken van het terugzendrecht is relatief uitzonderlijk. De afspraken over wat een adequate informatievoorziening is, worden als het ware elke dag opnieuw uitgevonden en getoetst in de politieke praktijk.

Het mag in zekere zin opmerkelijk heten dat er op departementen nauwelijks afspraken zijn omtrent de informatievoorziening tussen de principaal aldaar – de minister – en zijn korps van agenten: de ambtenaren. Er bestaan hier en daar informatieprotocollen, maar de aard en status van deze afspraken pleegt sterk per departement te verschillen. (Van Thijn, Cardoso de Ribeiro 2002). In Nederland bestaat niet de gewoonte dat bewindslieden en hun topambtenaren expliciete afspraken maken over de gewenste informatievoorziening. Een algemene lijn kristalliseert zich wel uit: van ‘Ik wil alles zien’ tot ‘Niet meer dan 2 A4 per dossier’.

In het afgelopen decennium zijn op dit terrein wel enkele interessante ontwikkelingen te benoemen. In de Regeling Grote Projecten staan expliciete afspraken over de informatievoorziening bij grote overheidsprojecten. Het betreft hier informatie over de beoogde doelstellingen, de reikwijdte van het project, de kosten en de wijze van financiering, de planning en belangrijkste besluitvormingsmomenten, de risico's en de onderzochte alternatieven.<sup>144</sup> Een andere belangrijke ontwikkeling in dit kader is de zogenaamde VBTB-operatie, waarbij de Kamer bij het begrotingsproces standaard antwoord wil hebben op de drie ‘w-vragen’: wat willen we bereiken (doelstellingen), wat gaat we daarvoor inzetten (instrumenten) en wat gaat dat kosten (budget)? Dit VBTB-proces heeft belangrijke invloed gehad op de informatievoorziening over de begroting en de verantwoordingsstukken; reden waarom dit proces hier iets uitgebreider behandeld wordt.

### **Begrotings- en verantwoordingsinformatie (VBTB)**

Sinds 1999 zijn op het gebied van begrotingsinformatie en verantwoordingsinformatie verschillende ontwikkelingen in gang gezet. Sinds de operatie Comptabel Bestel die vanaf medio jaren '80 gestalte kreeg, was de financiële informatievoorziening sterk verbeterd in termen van volledigheid, tijdigheid en betrouwbaarheid. Kamer, kabinet en Algemene Rekenkamer constateerden eind jaren '90 dat de rechtmatigheid van de overheidsuitgaven weliswaar redelijk op orde was, maar dat het verband tussen beleid, middelen en prestaties nauwelijks uit de begrotingen viel te destilleren. Men zette in op een nieuwe systematiek onder de noemer ‘VBTB’: ‘Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording’.<sup>145</sup> Afgesproken werd dat de begroting antwoord zou gaan geven op de drie ‘w-vragen’:

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daarvoor doen?
- Wat mag het kosten?

De inzet was om een direct verband te leggen tussen de doelstellingen van het beleid, de daartoe in te zetten instrumenten en de daarvoor beschikbare middelen. Daarmee werden doelmatigheid en doeltreffendheid de richtinggevende ontwerpprincipes. Bij de verantwoording over de uitgaven zouden deze vragen opnieuw beantwoord worden, maar dan in retrospectief: wat hebben we bereikt, welke middelen hebben we ingezet en wat heeft het gekost? De beantwoording van de doelformulering zou

zo veel mogelijk ‘SMART’ moeten zijn: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden.

In de loop der jaren is gebleken dat ministeries er moeite mee hebben om aan deze doelstellingen te voldoen. Het blijkt soms erg lastig om meetbare doelstellingen en indicatoren te formuleren. In sommige gevallen is dit te verklaren vanuit het feit dat ambtenaren niet gewend zijn in deze termen te denken, maar in andere gevallen is het intrinsiek ingewikkeld om een doelstelling anders dan in kwalitatieve termen weer te geven. Ministeries hebben ook de mogelijkheid om uit te leggen waarom bepaalde doelstellingen niet gekwantificeerd kunnen worden; hierbij geldt ‘comply or explain’.

De VBTB-operatie lijkt vruchten af te werpen in termen van afrekenbare doelstellingen. Zoals blijkt uit onderstaand schema is in relatief korte tijd een steeds groter deel van de doelstellingen, middelen en kosten ‘VBTB-proof’ geformuleerd.<sup>146</sup>

	2004	2008
Wat willen we bereiken?	35 %	82 %
Wat gaan we daarvoor doen?	63 %	82 %
Wat mag het kosten?	81 %	95 %

*Figuur 3.6: De vragen uit de begroting.*

	2004	2007
Hebben we het bereikt?	27 %	72 %
Hebben we het gedaan?	55 %	82 %
Heeft het dat gekost?	70 %	92 %

*Figuur 3.7: De vragen uit de verantwoording*<sup>147</sup>

De introductie van de VBTB-systematiek is vrijwel parallel verlopen met de start van het fenomeen Verantwoordingsdag. Op initiatief van Kamerlid Jan van Zijl (PvdA) is de Kamer in het jaar 2000 gestart met een jaarlijkse Verantwoordingsdag. Met Prinsjesdag presenteert het kabinet de plannen en begroting voor het komend begrotingsjaar en op Verantwoordingsdag – de derde woensdag in mei, ‘Woensdag Gehaktdag’ – wordt teruggeblikt op het gevoerde beleid van het afgelopen begrotingsjaar. De introductie van Verantwoordingsdag werd ingegeven vanuit de behoefte een kristallisatiepunt te creëren waarop de controlerende taak van de Kamer gestalte zou kunnen krijgen.

De eerste jaren verliep Verantwoordingsdag betrekkelijk stroef. De politieke debatten naar aanleiding van Verantwoordingsdag werden gevoerd door de financieel woordvoerders en niet door de fractievoorzitters. Het politiek belang ervan was blijkbaar niet dusdanig dat het de inzet van de voorlieden van de fracties rechtvaardigde.

Vanaf 2008 werden in het proces rond Verantwoordingsdag enkele aanpassingen aangebracht. De stukken worden de voorafgaande vrijdag openbaar gemaakt, zodat er voldoende ruimte is voor voorbereiding. De minister-president lichtte via een

Verantwoordingsbrief de belangrijkste resultaten toe. Ook startte een experiment met een gerichte verantwoording op basis van de beleidsprioriteiten van het kabinet door de ministeries van VWS, LNV en Buitenlandse Zaken. De achtergrond daarvan was dat er geen lijvig boekwerk wordt geproduceerd over de vele begrotingsposten van een departement, maar een politieke verantwoording over de belangrijkste zaken die het kabinet tot speerpunt heeft benoemd.

Een volgende ontwikkeling die in dit kader genoemd kan worden is de zogenaamde 'Delivery Unit'. Het kabinet Balkenende IV startte haar regeerperiode met een zogenaamde 100 dagen dialoog, welke uitmondde in een beleidsplan met 74 doelstellingen die het kabinet in haar regeerperiode wilde realiseren. Deze aanpak was mede geïnspireerd door de 'Rotterdamse aanpak' waarbij het Rotterdamse College van B&W een helder pakket aan afrekenbare doelstellingen had geformuleerd. Voor het bewaken van de voortgang van de 74 doelen werd bij Algemene Zaken naar Brits voorbeeld een zogenaamde 'Delivery Unit' opgetuigd, die als een spin in het web van departementen zou moeten fungeren om de voortgang van de doelen op koers te houden. De 74 doelstellingen bleken echter niet als zodanig in de begrotingen terug te vinden. Met als gevolg dat er een parallel verantwoordingsproces dreigde plaats te vinden, waarbij enerzijds in de begroting doelstellingen volgens de VBTB-systematiek werden opgenomen, terwijl anderzijds het kabinet zich wilde concentreren op de mate waarin zij de 74 doelen bereikt had. Het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven van de Tweede Kamer constateerde in haar notitie ten behoeve van het Verantwoordingsdebat 2009 onder meer dat de informatie over de doelstellingen vooral gaat over de prestaties, maar dat informatie over de kosten en de effecten van de doelstellingen daarbij achter blijft.

### Observaties

Indien de ontwikkelingen op het gebied van begrotings- en verantwoordingsinformatie door de oogharen beschouwd worden, dan vallen enkele zaken op. Ten eerste is de informatiewaarde van de begroting en verantwoording over doelen, middelen en kosten sinds het jaar 2000 sterk verbeterd. In de decennia ervoor ontbrak een dergelijke systematiek en de ontwikkelingen rond VBTB en verantwoordingsdag hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de controlebaarheid van het overheidsbeleid.

Tegelijkertijd laat met name de verantwoording over de effectiviteit van het beleid nog steeds te wensen over. Zowel de Algemene Rekenkamer als het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven van de Tweede Kamer constateren dat in de verantwoordingsstukken niet goed wordt aangegeven in welke mate de gestelde doelen gerealiseerd worden. Worden er bijvoorbeeld inderdaad minder kinderen mishandeld en is de armoede ook echt afgenomen? Het kabinet gaf zelf in 2009 aan dat van 34 % van haar doelstellingen de voortgang eigenlijk niet te meten is. Informatie over het causaal verband tussen beleidsinspanning en resultaat ontbreekt op nog grotere schaal. Het is kortom niet helder of resultaten bereikt worden ondanks of dankzij het betreffende overheidsbeleid.

Verantwoording afleggen is van oudsher niet de favoriete bezigheid van bestuurders. Ministers willen zaken realiseren, zoals de schooluitval terugdringen, de veiligheid vergroten, of het aantal files verminderen. Het vergrootglas van de media richt zich echter vooral op schandalen, budgetoverschrijdingen en onrechtmatige uitgaven. Dat zijn ook ongeveer de berichten die na Verantwoordingsdag in de krant verschijnen: 'het Ministerie van Defensie heeft de organisatie van dossier X niet op orde en het Ministerie van VROM kan uitgave Y niet verantwoorden'. In al die jaren is het nog niet voorgekomen dat een minister vanwege Verantwoordingsdag op het schild werd gehesen en publieke en politieke lof kreeg toegezwaaid op basis van zijn of haar prestaties. Zo werken de dingen niet in een door medialogica gedreven publiek debat. Dus is er geen sterke drijvende kracht van de kant van departementen die erop gericht is om van verantwoordingsdag een succes te maken. Het ligt dan ook meer in de rede dat het parlement een actieve rol zou nemen in het doen welslagen van Verantwoordingsdag. De kerntaken van het parlement zijn immers volksvertegenwoordiging, medewetgeving en controle. Toch behoort controleren niet tot de favoriete bezigheden van het parlement. De fractievoorzitters hadden als gezegd de eerste jaren belangrijker zaken omhanden dan het voeren van een debat over de verantwoording van het kabinet. Kamerleden scoren in de media vooral goed met nieuwe beleidsvoorstellen en plannen. Controleren is een ambacht dat relatief arbeidsintensief is. Het door de tijd heen volgen van de gang van zaken rond bepaalde beleidsthema's vergt meer tijd en discipline dan veel parlementariërs zich kunnen of willen veroorloven.

Een inmiddels breed erkend probleem is de gebrekkige focus in de verantwoording. Dit komt onder andere tot uiting in de hoeveelheid informatie die de departementen aan de Kamer verstrekken. Bij Verantwoordingsdag worden enkele duizenden pagina's ter beschikking gesteld. Minister Zalm noemde het ooit een weinig inzicht gevende cijferbrij, die volgens zijn opvolger Bos vooral leidde tot boekhoudkundige debatten en cijferfetisjisme. Een debat over alles gaat al snel over niets. Naast discussies over details gingen de Verantwoordingsdebatten vaak vooral over de actualiteit van dat moment. Blijkbaar is de verleiding van de actualiteit zo groot dat Kamerleden daaraan geen weerstand kunnen bieden. Wetenschappers als Bovens en Schillemans hebben gepleit voor meer focus in de verantwoordingsdebatten door in het najaar enkele kernthema's te identificeren die in het daaropvolgende voorjaar het brandpunt vormen van de verantwoording. In 2009 nam de Kamer een motie aan die een dergelijke focus beoogt te bewerkstelligen:

*'(...) verzoekt de regering in samenspraak met de commissie voor de Rijksuitgaven en de Algemene Rekenkamer te komen met voorstellen om de realisatie van de kabinetsdoelstellingen beter controleerbaar en afrekenbaar te maken en de Kamer hier voor Prinsjesdag 2009 over te informeren (...)'<sup>148</sup>*

Er bestaat inmiddels een breed gevoel dat het verantwoordingsproces meer richting en politieke relevantie zou moeten krijgen en tegelijkertijd minder administratieve lasten zou moeten opleveren voor de departementen. In 2010, tien jaar na de

introductie van de VBTB-systematiek, is een evaluatie voorzien. De begrotings- en verantwoordingsinformatie is het laatste decennium verbeterd, maar een bij het politieke bedrijf passende vorm zal zich de komende jaren verder moeten uitkristalliseren.

### **Periodieke monitoring en rapportage**

Een derde manier waarop een principaal een adequate informatievoorziening door zijn agent kan borgen is via periodieke monitoring en rapportage. De hiervoor besproken VBTB-informatie heeft betrekking op het begrotings- en verantwoordingsproces. De voortgangsrapportages in de departementale jaarverslagen zijn betrekkelijk summier, mede vanwege de veelheid aan activiteiten die in de jaarverslagen beschreven worden. Aanvullende informatie over de jaarverslagen krijgt het parlement van de Algemene Rekenkamer via de rapporten bij de jaarverslagen. Tot voor kort was er in Nederland geen vast stramien voor de monitoring en rapportage over overheidsactiviteiten of over de meerjarige effecten van beleid. Met enige regelmaat werden door departementen opdrachten gegeven voor evaluatie-onderzoek, maar de mate waarin dit plaatsvond en de mate waarin deze bevindingen daadwerkelijk ook met de Tweede Kamer gedeeld werden, verschilde sterk per departement en werd vooral bepaald door ambtelijke belangstelling en politieke opportuniteit. Sinds enkele jaren wordt gewerkt met de bovenbeschreven Regeling Grote Projecten. Indien de Kamer beslist dat een project deze status krijgt toegekend, dan is een departement gehouden de voortgang daarvan te monitoren en de Kamer daarover ieder half jaar te rapporteren.

Meer diepgang is te vinden in de zogenaamde beleidsevaluaties of beleidsdoorlichtingen. Dergelijke evaluaties worden door departementen zelf met enige regelmaat verricht en beslaan doorgaans een periode van drie tot tien jaar. Een intrinsiek probleem bij het fenomeen van beleidsdoorlichting is het feit dat het departement daarbij haar eigen functioneren onderzoekt en daarmee erg lijkt op de slager die zijn eigen vlees kleurt. Beleidsdoorlichtingen plegen dan ook een relatief blijmoedige kijk te hebben op de gevolgen van het beleid in kwestie en het functioneren van het betreffende departement. Deze gang van zaken is in het parlement verschillende malen bekritiseerd.<sup>149</sup> Een laatste fenomeen dat in het kader van de periodieke monitoring en rapportage genoemd kan worden is het zogenaamde 'interdepartementaal beleidsonderzoek' (IBO). Een interdepartementaal beleidsonderzoek is een zwaarder instrument dan een beleidsdoorlichting omdat zij doorgaans het beleid van meerdere departementen onderzoekt en de onderzoeksstaf een relatief grote mate van onafhankelijkheid bezit. De voorzitter is doorgaans een gezaghebbend hoogleraar en de staf wordt met name gevormd door ambtenaren van het Ministerie van Financiën. In een IBO wordt nadrukkelijk ook gezocht naar bezuinigingsopties of beleidsalternatieven. Met enige regelmaat wordt de vinger 'op de zere plek gelegd' en dit lijkt een van de redenen te zijn waarom een IBO een relatief uitzonderlijk fenomeen is. Volgens sommigen is het een lijdensweg om tot een interdepartementaal beleidsonderzoek te besluiten.

*‘De voordelen van een adequate evaluatiepraktijk dragen bij aan het algemeen nut, maar de nadelen slaan neer op een specifieke afdeling of dienst. Dus worden meer tegenkrachten gemobiliseerd dan voorstanders gevonden.’<sup>150</sup>*

Resumerend kan gesteld worden dat de laatste jaren enige betekenisvolle stappen zijn gezet in de richting van een periodieke monitoring en rapportage, maar dat het aantal onafhankelijke en gezaghebbende rapportages over het functioneren en presteren van de verschillende departementen en de belangrijkste beleidsdossiers nog betrekkelijk gering is.

### **Checks and balances, voorkomen informatiemonopolie**

Een laatste instrument dat in de principaal-agenttheorie genoemd wordt om een adequate informatievoorziening aan de principaal te borgen, is het voorkomen van een informatiemonopolie. Interessant in dit kader zijn de volgende uitspraken van Joseph Stiglitz bij de aanvaarding van de Nobelprijs voor de economie voor zijn studies naar de dynamiek van informatiestromen bij marktontwikkeling.

*‘There are strong forces on the part of those in government to reduce transparency. More transparency reduces their scope for action – it not only exposes mistakes, but also corruption (as the expression goes, sunshine is the strongest antiseptic). (...) secrecy is an artificially created scarcity of information, and like most artificially created scarcities, it gives rise to rents (...). Without unbiased information, the effectiveness of the check that can be provided by the citizenry is limited; without good information, the contestability of the political processes can be undermined. (Stiglitz)<sup>151</sup>*

Het Nederlands parlement heeft een informatie-achterstand ten opzichte van de regering, zo is onder andere geconstateerd in het proces van parlementaire zelfreflectie (2008-2009). Het aantal professionals dat Kamerleden ondersteunt bij het verzamelen, selecteren, verwerken en produceren van informatie vormt slechts een fractie van het aantal ambtenaren en kenniswerkers die ministers ten dienste staat. De regering heeft geen monopolie op de informatievoorziening aan het parlement. Kamerleden hebben veel verschillende informatiebronnen, waar zij ook dankbaar uit putten. In dit kader kan gedacht worden aan de informatie die afkomstig is van partijgenoten, aan informatie van maatschappelijke organisaties, informatie uit kranten en vaktijdschriften en informatie die afkomstig is van burgers via brieven en emails.

*‘Een ministerie is geen informatiemonopolist. Gisteren was er een debat over de gevolgen van de kredietcrisis, naar aanleiding van de nieuwe cijfers van het CPB. De oppositie wilde bij monde van Pechtold en Halsema inzicht in het rapport Gerritse. Dit is een intern rapport van Financiën, waarin alle mogelijke opties op een rij worden gezet in termen van mogelijke bezuinigingen of investeringen. De oppositie wenste inzage in dit stuk onder het motto dat ze wil kunnen meedenken over de verschillende opties. Nu is het relatief eenvoudig een dergelijk verzoek af te wijzen met verwijzing naar ‘de regering regeert en de Kamer controleert.’*

*Maar misschien nog wel belangrijker is het feit dat heel veel van de opties gewoon te vinden zijn in bestaande openbare rapporten; allerlei modulaties rond de aftrek van de hypotheekrente, het is allemaal bekend. Kijk om je heen en raadpleeg rapporten van de WRR, het SCP, het CPB, er is zoveel informatie beschikbaar.’ (Dijsselbloem, PvdA)*

Dit geconstateerd hebben, beschikt de regering op onderdelen wel degelijk over een informatiemonopolie. De inhoudelijke kennis en inzichten die bij ambtenaren aanwezig is, staat uitsluitend ter beschikking van ministers. Ambtenaren worden niet geacht beleidsinhoudelijke informatie uit te wisselen met Kamerleden, zo bepalen de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren (1998). De regering heeft voorts een monopolie op de stukken die bedoeld zijn voor intern beraad, ex art. 68 Grondwet. De regering bezit een monopolie op de onderzoeken die in opdracht van de departementen worden geproduceerd door universiteiten en kennisinstellingen (zie ook hoofdstuk 1). Voor openbaarmaking hiervan is toestemming van het departement noodzakelijk.<sup>152</sup> Het monopolie van de regering op de toegang van kennis bij planbureaus is de facto in 2009 door de Tweede Kamer beëindigd via de motie Koopmans.<sup>153</sup>

### **Police patrol en fire alarm**

Om haar controlerende rol te vervullen kan het parlement uit verschillende informatie-strategieën kiezen. Een bekend onderscheid is de keuze tussen ‘police patrol’ en ‘fire alarm’ oversight (McCubbins en Schwartz, 1984). Bij de strategie van police patrol gaat het parlement op zoek naar informatie door periodiek op uiteenlopende plaatsen te ‘surveilleren’ en waar nodig een nader onderzoek in te stellen. Deze strategie is relatief arbeidsintensief, maar biedt wel de meeste waarborgen dat er geen belangrijke dingen over het hoofd worden gezien. De strategie van ‘fire alarm’ is erop gericht om snel en effectief zicht te krijgen op tekortkomingen in het bestuur, met gebruikmaking van de civil society. In de beeldspraak blijvend: door op elke hoek van de straat een brandalarm te installeren en lokale gemeenschappen de beschikking te geven over een eigen brandweer, kan het parlement zich terughoudender opstellen. In deze ‘fire alarm’ strategie is het van belang om via regels en procedures de toegankelijkheid en transparantie van het openbaar bestuur te waarborgen. Gedacht kan worden aan verplichte vormen van consultatie bij de ontwikkeling van wetten en maatregelen, of aan bepalingen omtrent de openbaarheid van bestuur. Beide strategieën – police patrol en fire alarm – hebben voordelen en nadelen. De patrouille is arbeidsintensiever en duurder, maar biedt meer waarborgen. De brandalarm methode is effectiever en goedkoper, maar is ook meer gericht op incidenten en gaat voorbij aan ‘langzaam smeulend vuur’. Dertig jaar terug lag volgens McCubbins het zwaartepunt in de VS bij de brandalarm methode, maar de afgelopen decennia is de politie patrouille meer in zwang gekomen; de huidige praktijk in Amerika laat vooral mengvormen zien.

Het is de vraag in hoeverre de typologie van ‘police patrol and fire alarm’ bruikbaar is voor het analyseren van de Nederlandse parlementaire activiteiten. Zo wordt het parlementair vragenrecht in de literatuur gerubriceerd als een vorm van ‘police patrol’



(McCubbins, Schwarz, 1988: 165-179), terwijl het vragenrecht in Nederland zich volgens menigeen kenmerkt door incidentalisme en medialogica, en daarmee meer verwantschap heeft met 'fire alarm'. Slechts in sommige gevallen wordt gekozen voor een diepgaand 'politieonderzoek' in de vorm van een parlementaire enquête; ook de onderzoeken van de Algemene Rekenkamer zijn onder deze noemer te scharen. Voor het houden van politiepatrouilles op betekenisvolle schaal ontbeert het Nederlandse parlement zowel traditie als uitvoeringscapaciteit.

## **Resumé**

Hierboven is de principaal-agentbenadering kort beschreven, met name voor wat betreft het instrumentarium dat de principaal ten dienste staat om een adequate informatievoorziening door de agent te borgen. De belangrijkste instrumenten zijn de selectie van de agent, het maken van afspraken over de informatievoorziening, periodieke monitoring en rapportage, alsmede het organiseren van voldoende checks and balances en het voorkomen van een informatiemonopolie. Deze instrumenten zijn betrokken op de actuele informatierelaties tussen regering en parlement in Nederland. In algemene zin kan geconcludeerd worden dat in het afgelopen decennium enkele betekenisvolle stappen zijn gezet in de richting van een adequate informatievoorziening, in het bijzonder voor wat betreft de afspraken die gemaakt zijn in het kader van het VBTB-proces en de Regeling Grote Projecten. Tegelijkertijd is er nog steeds sprake van een aanzienlijke informatie asymmetrie tussen parlement en regering en laat de periodieke monitoring en evaluatie van beleid nog veel te wensen over. Op belangrijke onderdelen is het parlement als principaal toch vooral afhankelijk van de welwillendheid van de regering om adequate informatie te verstrekken.

### 3.6 Informatieplicht en artikel 68 Grondwet

De regering is verplicht de Staten-Generaal inlichtingen te verstrekken zodat het parlement in staat is haar wetgevende en controlerende taken goed te kunnen vervullen. Artikel 68 van de Grondwet luidt:

*‘De ministers en de staatssecretarissen geven de kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering mondeling of schriftelijk de door een of meer leden verlangde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat.’*

Het recht van interpellatie en het recht om mondelinge en schriftelijke vragen te stellen vormen uitwerkingen van deze algemeen geformuleerde informatieplicht. Het parlementair recht op inlichtingen vloeit voort uit de verantwoordingsplicht van de regering aan het parlement. Via de ministeriële verantwoordelijkheid kan een minister of staatssecretaris ter verantwoording worden geroepen voor het verstrekken van onjuiste of tekortschietende informatie. Artikel 68 wordt wel beschouwd als één van de pijlers van het parlementair democratisch stelsel.

De formulering in de Grondwet lijkt te suggereren dat er slechts sprake is van een passieve inlichtingenplicht: ministers zijn gehouden de ‘verlangde inlichtingen’ te verstrekken. Strikt genomen zou het kabinet dan niet gehouden zijn om het parlement te informeren over zaken die weliswaar van groot maatschappelijk belang zijn, maar waar het parlement niet om gevraagd heeft. Deze opvatting strookt niet met de parlementaire geschiedenis en met de politieke praktijk. Zowel bij de parlementaire discussie over de laatste Grondwetsherziening, als uit de praktijk die zich de laatste decennia heeft ontwikkeld, kan het bestaan van een actieve inlichtingenplicht worden afgeleid. De regering is gehouden het parlement uit eigen beweging de inlichtingen te verstrekken die het parlement nodig heeft om haar taken goed kan uitvoeren, tenzij het belang van de staat zich daartegen verzet. Kortom, de regering dient het parlement te informeren over alle belangrijke zaken die het overheidsbeleid of het landsbelang betreffen, ook indien het parlement daar niet expliciet om vraagt.<sup>154</sup> In sommige wettelijke bepalingen is overigens wel met zoveel woorden een actieve informatieplicht opgenomen, zoals in art. 100 van de Grondwet over de voorgenomen uitzending van Nederlandse troepen.

#### Individuele Kamerleden

De verplichting om informatie te verstrekken geldt niet alleen ten aanzien van het parlement als geheel, maar ook ten aanzien van individuele Kamerleden. Het kabinet is gehouden ook inlichtingen te geven als één Kamerlid om die inlichtingen verzoekt. Sinds de Grondwetsherziening van 1987 is dit recht van individuele Kamerleden ook grondwettelijk verankerd. Indien het kabinet weigert informatie te verstrekken, dan wel slechts in zeer algemene termen de betreffende vraag beantwoordt, is uiteindelijk wel een Kamermeerderheid nodig om daar eventueel consequenties aan te verbinden.

Een individueel Kamerlid kan vragen stellen en doorvragen, maar kan een weigering om informatie te verstrekken niet sanctioneren.

Soms beschikt een minister wel over bepaalde informatie, maar wil hij die nog niet verstrekken omdat het onderwerp nog in behandeling is of nader overleg moet worden afgerond. In dergelijke gevallen wordt contact gezocht met het betreffende Kamerlid of Kamercommissie en wordt meestal langs maatstaven van redelijkheid en billijkheid overeenstemming bereikt over het verstrekken van informatie op een later tijdstip. In andere gevallen beschikt de regering niet over de gevraagde informatie (aantal illegalen) of treedt de regering met de Kamer in overleg of de kosten van het verwerven van informatie opwegen tegen de toegevoegde waarde van deze informatie. In dit geval wordt wel gesproken van 'natuurlijke belemmeringen' die aan het verstrekken van informatie in de weg staan.

### **Vertrouwelijk informeren**

Een bewindspersoon kan aarzelingen hebben om bepaalde informatie in het openbaar te verstrekken, bijvoorbeeld omdat het concurrentiegevoelige informatie betreft of raakt aan de veiligheidsbelangen van de Nederlandse staat. In dergelijke gevallen kan vertrouwelijke informatievoorziening met de Kamer overeengekomen worden. Over het algemeen zijn Kamerleden niet enthousiast over het fenomeen van vertrouwelijke informatievoorziening. Zij kunnen de verstrekte informatie dan immers niet gebruiken in het openbaar debat over de betreffende kwestie. Sommige Kamerleden voelen zich daardoor onthand en van hun belangrijkste wapen beroofd. Toch bestaat er ook begrip voor het feit dat sommige zaken zich nu eenmaal niet lenen voor een openbare behandeling. Een vertrouwelijke informatievoorziening achter gesloten deuren maakt dan tenminste nog enige parlementaire controle mogelijk. Een bekend voorbeeld is de vertrouwelijke informatievoorziening aan de zogenaamde 'Commissie Stiekem' aangaande het opereren van inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

### **Het belang van de staat**

De regering dient het parlement van gevraagde inlichtingen te voorzien, waarvan het verstrekken niet in strijd is met 'het belang van de staat'. Er bestaat geen sluitende definitie omtrent 'het belang van de staat'. In de Memorie van Toelichting bij de laatste Grondwetsherziening wordt dit gebrek aan scherpe omlijning erkend.

*'Het criterium «belang van de staat» heeft onvermijdelijk een zekere vaagheid. Enerzijds is het ruimer dan alleen de veiligheid van de staat. Ook andere staatsbelangen kunnen in het geding zijn. Het weigeren van inlichtingen over personen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer kan er mede onder begrepen zijn. Anderzijds zou een lichtvaardig beroep op het staatsbelang in strijd zijn met de strekking van het artikel. Vereist is dat het staatsbelang om de inlichtingen te weigeren zo zwaar weegt dat het eveneens zwaar wegende belang de Staten-Generaal te informeren daarvoor niettemin moet wijken. De betekenis van de clause bestaat niet in de laatste plaats hierin, dat de regering*

*erdoor genoopt wordt daarop uitdrukkelijk een beroep te doen en voor dat beroep argumenten aan te voeren.*<sup>155</sup>

Voor een effectief beroep op het belang van de staat zal aannemelijk moeten worden gemaakt dat het betreffende belang in dit concrete geval prioriteit behoort te krijgen ten opzichte van het belang van een effectieve controle door het parlement. In de literatuur is op deze verschoningsgrond uitgebreid gereflecteerd (zie o.a. Damen 1987, Bovend'eert en Kummeling 1995, Van der Pot-Donner 1995, Kortmann 1997, Dölle 1999, Munneke 2006). Slechts in uitzonderlijke gevallen wordt een expliciet beroep gedaan op deze weigeringsgrond. Een minister is ook gehouden om zijn voornemen tot het invoeren van 'het belang van de staat' als grond voor het weigeren van informatie eerst tijdens een kabinetsberaad aan de orde te stellen. De parlementaire geschiedenis in het algemeen en de grondwetsgeschiedenis in het bijzonder werpen wel enig licht op de belangen die beschermd worden met deze verschoningsgrond. In een notitie uit 2002 van minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties De Vries over de reikwijdte van art. 68 Grondwet, worden deze belangen benoemd en toegelicht.<sup>156</sup>

### **1. De eenheid van de Kroon**

Dit belang betreft de eenheid van de regering, bestaande uit Koning (als staatshoofd) en ministers en hangt samen met de onschendbaarheid van de Koning en het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid. Het is niet in het landsbelang indien informatie zou worden verstrekt waaruit meningsverschillen tussen Koning en kabinet zouden kunnen blijken. In de verhouding tussen regering en parlement geldt de ongeschreven staatsrechtelijke regel dat het geheim van het Noordeinde niet mag worden geschonden. Hetgeen besproken wordt tussen Koning en ministers wordt geacht vertrouwelijk te zijn en wordt derhalve niet aan de Kamer medegedeeld.

### **2. De veiligheid van de staat**

Informatie waarvan openbaarmaking de veiligheid van de staat zou kunnen schaden, wordt niet in het openbaar aan de Kamer verstrekt. Deze verschoningsgrond spreekt voor zich en is onomstreden. Wel kan het vertrouwelijk verstrekken van informatie plaatsvinden, zoals dit het geval is bij de commissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

### **3. Vertrouwelijk verstrekte bedrijfsinformatie**

Het verstrekken van vertrouwelijke bedrijfsinformatie kan de belangen van een bedrijf schenden en leent zich derhalve niet goed voor het gebruik in een openbaar debat. Het vertrouwelijk verstrekken van deze informatie ligt dan in de rede. In uitzonderlijke gevallen kan ook een beroep op het belang van de staat worden gedaan. *'Daarbij kan (...) gedacht worden aan de relatie van het betrokken bedrijf tot de overheid, de aard van de gegevens, bijvoorbeeld de redelijkerwijs te verwachten koersgevoeligheid op betrokken effecten, de vraag of met verstrekking financiële en economische belangen van de staat in het geding zijn en dergelijke.'* In het algemeen neemt het parlement genoeg met het verstrekken van gegevens die niet tot een individuele onderneming kunnen worden

herleid, maar ten tijde van de kredietcrisis in 2009 zijn over deze verschoningsgrond interessante debatten gevoerd tussen de Tweede Kamer en de minister van Financiën.

#### **4. Bescherming persoonlijke levenssfeer**

Het eerste lid van art. 10 van de Grondwet bepaalt dat ieder behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen recht heeft op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer. In de Wet bescherming persoonsgegevens, paragraaf 2, hoofdstuk 2 worden voorbeelden genoemd als gegevens betreffende iemands godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid, seksueel leven, lidmaatschap van vakvereniging en strafrechtelijke persoonsgegevens. In sommige gevallen zal verstrekking van deze gegevens wel in vertrouwelijke vorm kunnen plaatsvinden. Telkens zal een afweging gemaakt moeten worden tussen het democratisch belang van het verstrekken van inlichtingen aan het parlement en het belang van bescherming van de privé-sfeer van de burger.<sup>157</sup>

#### **5. Relatie met strafrechtelijk onderzoek**

Het verstrekken van informatie die gebruikt wordt bij de opsporing en vervolging van strafbare feiten kan die opsporing en vervolging frustreren. In het algemeen zal daarom aan de Kamer geen informatie worden verstrekt over een nog lopende strafrechtelijke procedure. Na afronding van een strafzaak is er minder bezwaar tegen het geven van inlichtingen over een strafdossier. Wel zal het belang van bescherming van de persoonlijke levenssfeer en van vertrouwelijke bedrijfsgegevens in acht moeten worden genomen.

Op basis van de parlementaire geschiedenis kan deze lijst met verschoningsgronden nog aangevuld worden met *'buitenlandse betrekkingen', 'financiële belangen van de staat' en 'het belang van een goede positie in een rechtsgeding'* (Munneke, 2006:123-132).

Het bestaan van een wettelijke geheimhoudingsplicht betekent niet dat het parlement niet over de kwestie geïnformeerd kan worden. In het algemeen worden geheimhoudingsplichten geacht de betrokkenen te beschermen tegen openbaarmaking naar derden. Het parlement is echter geen 'derde partij' in deze. Wel zal een wettelijke geheimhoudingsplicht het openbaar verstrekken van informatie in de weg staan, omdat dan ook anderen kennis kunnen nemen van de betreffende informatie. Over gegevens waarop een wettelijke geheimhoudingsplicht rust, wordt het parlement dan ook doorgaans vertrouwelijk geïnformeerd. Nauw verwant aan deze problematiek is de vraag of afspraken tussen overheden en burgers omtrent geheimhouding ook gelden voor de informatievoorziening aan de Kamer. Het antwoord luidt andermaal ontkennend. Een minister van Justitie mag met een verdachte afspreken dat bepaalde informatie vertrouwelijk dient te blijven, maar de Kamer is aan deze afspraak niet gehouden. Indien de Kamer deze informatie toch, desnoods vertrouwelijk, wenst in te zien, kan de minister dit verzoek niet naast zich neerleggen met een beroep op het belang van de staat.

### Persoonlijke beleidsopvattingen in stukken voor intern beraad

Hierboven heb ik een aantal belangen beschreven die beschermd worden onder de noemer 'het belang van de staat'. Het betreft informatie waarbij de eenheid van de Kroon of de veiligheid van de staat in het geding is, informatie over vertrouwelijk verstrekte bedrijfsgegevens of bijzondere persoonsgegevens en informatie over lopend strafrechtelijk onderzoek. In deze opsomming wordt doorgaans ook opgenomen het belang van het beschermen van de persoonlijke beleidsopvattingen die zijn neergeslagen in stukken bestemd voor intern beraad. Interne documenten die circuleren op departementen en die gebruikt worden bij de beleidsvoorbereiding worden niet aan het parlement ter beschikking gesteld met een beroep op het belang van de staat. Deze uitzonderingsgrond zal ik hier uitgebreider bespreken omdat zij (meer dan de andere verschoningsgronden) raakt aan de informatiepositie van het parlement. Met deze bepaling wordt het overgrote deel van hetgeen gewisseld wordt tussen professionals in het openbaar bestuur buiten het gezichtsveld van de Kamer gehouden. In zekere zin is het te beschouwen als de schriftelijke evenknie van de zogenaamde Oekaze Kok. Beide bepalingen zien erop toe dat de inhoudelijke opvattingen van ambtenaren niet ter kennis van het parlement kunnen worden gebracht, noch in woord, noch in geschrift.

Persoonlijke beleidsopvattingen die opgenomen zijn in stukken bestemd voor intern beraad binnen de overheid worden in beginsel niet openbaar gemaakt. Het gaat daarbij zowel om beleidsopvattingen van bewindspersonen en ambtenaren als om die van externen die op uitnodiging van de overheid bij het interne beraad zijn betrokken. Deze bescherming van die beleidsopvattingen is erop gericht om in vertrouwelijke sfeer binnen de overheid van gedachten te kunnen wisselen.

*'Het verstrekken van deze opvattingen zal zich in het algemeen niet verdragen met een goed functioneren van de departementen, de ministers en de ministerraad en kan het interne besluitvormingsproces ernstig verstoren. Voor een goede afweging van alle relevante aspecten is een gedachtewisseling in beslotenheid noodzakelijk (...).'*<sup>158</sup>

Het inzage geven in de persoonlijke beleidsopvattingen van bewindspersonen kan de eenheid van het regeringsbeleid en daarmee het belang van de staat aantasten. Het belang van een ongehinderd overleg en een frank en vrije uitwisseling van argumenten wordt ook op andere plaatsen in de wet beschermd. Zo worden notulen van de Ministerraad pas na 25 jaar openbaar gemaakt. De Gemeentewet bepaalt dat de beraadslagingen van het College van B&W besloten zijn. Beslissingen over zaken die onderwerp van juridisch geschil vormen, worden genomen onder bescherming van 'het geheim van de raadkamer'. Behalve de opvattingen van bewindspersonen, worden ook de persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren niet geacht openbaar te worden. Dat er sprake is van persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren in stukken bestemd voor intern beraad, wordt vrij snel aangenomen.<sup>159</sup> Interne stukken worden daarom in beginsel niet aan het parlement ter beschikking gesteld. In sommige gevallen kan de betreffende informatie wel in geobjectiveerde vorm worden verstrekt.

Hierboven is een korte samenvatting gegeven van de aard, inhoud en achtergrond van art. 68 Grondwet. Deze samenvatting is gebaseerd op de officiële notitie van 21 januari 2002 van de toenmalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Klaas de Vries. Hij werd daarbij ondersteund door ambtenaar NN van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, een feit dat zoals later zal blijken niet zonder betekenis is.<sup>160</sup>

### **Perspectief van de Kamer**

Enkele jaren later heeft een Commissie van de Kamer nog eens zelfstandig gereflecteerd op dit informatierecht van de Kamer. De aanleiding van deze reflectie werd gevormd door aanbeveling nr. 5 van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten. Deze aanbeveling luidde als volgt:

*‘Om te onderzoeken op welke wijze de informatievoorziening aan het parlement zodanig structureel kan worden verbeterd dat een effectieve controle van de regering door het parlement zeker kan worden gesteld, wordt voorgesteld om – naar analogie van een Staatscommissie – een parlamentscommissie in te stellen, die zich gaat buigen over de volgende vragen:*

- Is de informatieplicht van de regering aan het parlement in de Grondwet voldoende verankerd?*
- Is het wenselijk om naast het recht op «inlichtingen» in artikel 68 een actieve informatieplicht van de zijde van de regering aan het parlement op te nemen in de Grondwet?*
- Welke algemene eisen dienen aan de regering te worden gesteld ten aanzien van de informatieplicht en informatievoorziening aan het parlement?’<sup>161</sup>*

Op verzoek van het Presidium heeft de Commissie voor de Vernieuwing van de Wet op de Parlementaire Enquête een advies uitgebracht over deze aanbeveling. In november 2005 werd dit advies aangeboden aan de Kamer.<sup>162</sup> In grote lijnen bevestigt het advies van deze Commissie de interpretatie van de regering omtrent de reikwijdte van art. 68 Grondwet. De verschillende verschoningsgronden worden kort genoemd en herbevestigd. De uit de TCI-debatten voortkomende suggestie om een onafhankelijk scheidsrechter te laten beslissen over informatiegeschillen tussen regering en parlement, wordt door de commissie met kracht verworpen: In ons parlementair stelsel wordt alleen het parlement competent geacht om de informatievoorziening vanuit het kabinet te beoordelen.<sup>163</sup> Indien het ongeclausuleerd verstrekken van informatie strijdig zou zijn met het belang van de staat, zou volgens de commissie wel de mogelijkheid moeten bestaan om alleen het Presidium, dan wel alleen de Voorzitter van de Tweede Kamer strikt vertrouwelijk te informeren. De Voorzitter of het Presidium zouden vervolgens een bemiddelende rol kunnen spelen tussen minister en Kamer, bijvoorbeeld door de Kamer te adviseren al dan niet vast te houden aan het verzoek. Volgens de commissie staat het buiten twijfel dat ministers en staatssecretarissen de plicht hebben het parlement ongevraagd zodanig te informeren dat het zijn taken naar behoren kan uitoefenen. Het feit dat deze actieve informatieplicht niet in de Grondwet met zoveel woorden is opgenomen, doet daar niets aan af. Toch zou het wenselijk zijn

deze actieve informatieplicht te codificeren in de Grondwet, omdat het samen met de passieve informatieplicht een hoeksteen van de parlementaire democratie vormt, aldus de commissie. Zij sluit af met enkele wensen van praktische aard, waaronder een pleidooi voor het verstrekken van samenvattingen bij omvangrijke notities.<sup>164</sup>

Een saillant detail betreft de wijze van totstandkoming van voornoemde notities. De voorzitter van deze commissie voor de Vernieuwing van de Wet op de Parlementaire Enquête was Klaas de Vries, die na zijn ministerschap was teruggekeerd naar de Tweede Kamer. Binnen de Kamer was op dat moment geen expertise beschikbaar over de precieze aard en inhoud van het informatierecht van het parlement. Derhalve werd ambtelijke bijstand ingeroepen bij het Ministerie van BZK. Vanuit dit departement werd dezelfde NN als ambtelijk expert ter beschikking van de werkgroep gesteld. Twee perspectieven op het informatierecht van het parlement. Eén van de regering in 2002 en één van de Kamer in 2005. Beide geleid door dezelfde politicus en beide ondersteund door dezelfde ambtenaar. Soms is de wereld wel erg klein.<sup>165</sup>

Waarbij er overigens geen sprake is van enige vormen van verwijtbaarheid. Voor de Kamer lag het in de rede om de gezaghebbende Commissie voor de Vernieuwing van de WPE te vragen hierin te adviseren (met als andere leden Van de Camp, Luchtenveld en Van der Staaij). Het lag in de rede dat De Vries hierin gezien zijn kennis op dit terrein het voortouw zou nemen. En het lag in de rede dat hij daarvoor ervaren ambtelijke ondersteuning mobiliseerde. De betrokken ambtenaar is ter zake kundig en de betrokken politicus De Vries heeft zelfs een zekere reputatie als onafhankelijk denker. Toch meen ik dat deze constructie een zelfstandige oordeelsvorming van het parlement omtrent de aard, reikwijdte en grenzen van het informatierecht ex art 68 Grondwet in de weg heeft gestaan, althans niet heeft vergemakkelijkt. Het vraagt van betrokkenen wel een erg grote geestelijke lenigheid om in 2002 deze relatie vanuit het perspectief van de regering te beschrijven en enkele jaren daarna deze informatierelatie tussen kabinet en Kamer vanuit parlementair perspectief te problematiseren. Hetgeen ook niet gebeurd is; na herhaalde lezing van het stuk van de betreffende parlementaire commissie blijft de indruk bestaan van een betrekkelijk gouvernementele oriëntatie op deze thematiek. De Kamer heeft geen aanleiding gezien om aan dit advies van de Commissie een debat te wijden, dan wel er anderszins enig vervolg aan te geven.

Overigens gaf De Vries in 2010 blijk van een veel ruimhartiger interpretatie van art. 68 Grondwet. Hij had zich als Lid van de Eerste Kamer buitengewoon kritisch betoond over de besluitvorming over Irak. *‘Stukken die bestemd zijn voor intern beraad zouden makkelijker toegankelijk moeten zijn voor de Kamer. In het geval van een parlementaire enquête mag de Kamer ook alle stukken inzien. Ook inzage in de notulen van de ministerraad is, als de Kamer dat wil, af te dwingen. Aan de commissie Davids zijn de notulen ook ter inzage gegeven! Er is dus principieel geen probleem om interne documenten aan de Kamer ter beschikking te stellen. (...) Het inzage bieden in interne stukken gebeurt ook met enige regelmaat, zoals bij het debat rondom de film Fitna, waarbij de minister de notulen van het gesprek tussen de coördinator terrorismebestrijding, enkele ministers en Geert Wilders aan de Kamer ter beschikking stelde. De Tweede Kamer*



*heeft stukken die bestemd zijn voor intern beraad soms nodig om tot een goede politieke oordeelsvorming te kunnen komen. Zo had de minister van Buitenlandse Zaken de Kamer uit eigener beweging moeten informeren over de volkenrechtelijke bezwaren die bij de juristen van het departement leefden ten aanzien van de inval in Irak.*<sup>166</sup> In de visie van het Eerste Kamerlid De Vries zijn er geen dringende redenen dat stukken die bestemd zijn voor intern beraad en daarin verwoorde persoonlijke beleidsopvattingen niet aan de Kamer ter beschikking zouden kunnen worden gesteld, zolang de veiligheid van de staat niet in het geding is. Deze interpretatie wordt gedeeld door een andere gezaghebbende senator:

*De informatieplicht ex art. 68 van de Grondwet dient aldus geïnterpreteerd te worden dat alle informatie in beginsel openbaar behoort te zijn, tenzij dit in strijd is met de staatsveiligheid of de belangen in het economisch verkeer. Principieel is het de vraag hoe het te rechtvaardigen is dat bepaalde informatie ontoegankelijk is voor een Hoog College van Staat. Stukken voor intern beraad vormen op dit moment afgeschermd een afgeschermd bastion en lenen zich blijkbaar niet om besproken te worden in een open debat gericht op het bevorderen van de publieke zaak. Deze regeling bestaat vanwege redenen van politieke opportuniteit en staat vooral ten dienste van de regering (Rosenthal)*<sup>167</sup>.

Een half jaar na het advies van genoemde parlementaire commissie ontstond er een woordenwisseling tussen regering en parlement over de interpretatie van 'het belang van de staat' in de discussie over het al dan niet openhouden van de kerncentrale Borssele.

### **Informatie over Borssele; inzage in het advies van de landsadvocaat**

Kan de Kamer inzicht krijgen in de adviezen van de landsadvocaat over de juridische implicaties van het sluiten van een kerncentrale? Op 18 april 2006 vond een Algemeen Overleg plaats tussen de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de vaste commissie voor Justitie en de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met minister Donner van Justitie en staatssecretaris Van Geel van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.<sup>168</sup> Onderwerp van gesprek was de vraag of de Kamer inzage kon krijgen in het advies van de landsadvocaat over de besluitvorming rond de kerncentrale Borssele. Hieronder volgen ter illustratie van de problematiek enkele fragmenten uit dit debat.

De heer **Samsom** (PvdA): *Ik benadruk dat dit overleg in principe gaat over de vraag of de Kamer voldoende in staat wordt gesteld om haar controlerende taak uit te oefenen. Artikel 68 van de Grondwet bepaalt dat de Kamer aanspraak heeft op inlichtingen en informatie die zij vraagt, tenzij dit in strijd is met het belang van de Staat. (...)*

Mevrouw **Van Velzen** (SP): *(...) De staatssecretaris heeft het advies van de landsadvocaat bij de besluitvorming rond de kerncentrale Borssele een cruciale rol gegeven. Daarmee is het onderdeel van het politieke debat en voorwerp van*

*controle door de Kamer geworden. (...) De onderhandelingspositie kan door het openbaar maken van de stukken (...) niet meer worden geschaad. Het lijkt me dat er in ieder geval geen principiële bezwaren zouden moeten zijn tegen inzage door de Kamer, desnoods vertrouwelijk, in de stukken die aan het convenant ten grondslag liggen nadat de besluiten zijn genomen. (...)*

De heer **Van der Ham** (D66): *(...) Een ander argument om het advies van de landsadvocaat niet aan de Kamer te verstrekken, is dat het daarbij om persoonlijke beleidsopvattingen gaat. Ik wil graag weten of dit bespiegelingen van de landsadvocaat zijn over kernenergie in het algemeen, geroddel, een soort brainstorm over het spectrum kernenergie of anderszins. (...)*

De heer **Van der Staaij** (SGP): *(...) De brief van de staatssecretaris van 11 april (30 000, nr. 21) stelt dat adviezen van de landsadvocaat per definitie niet voor de Kamer ter beschikking staan, ook niet vertrouwelijk, omdat deze doorgaans beleidsopvattingen bevatten die onder het beroep op het belang van de Staat vallen. Dat heeft me verrast. In het verleden zijn immers wel adviezen van de landsadvocaat ter beschikking gesteld. Van een consistente beleidslijn is dus geen sprake. (...)*

Minister **Donner**: *(...) De controle van de Kamer richt zich op de beslissingen die door de regering zijn genomen en de feiten en argumenten die daaraan ten grondslag liggen, maar niet op persoonlijke meningen of opvattingen van bewindslieden of hun adviseurs. (...) Hoe de adviezen zijn gewogen, wat daarbij wel of niet van belang werd geacht of wat de input is geweest, doet er niet toe. Anders zou de controle van de Kamer zich niet richten op de regering, maar op het functioneren van een minister of staatssecretaris als persoon in het besluitvormingsproces. (...) Wat voor de controle telt is de uitkomst van dit proces: het kabinetsstandpunt. (...) Daarom is in het kabinet opnieuw bevestigd dat het niet verstrekken van dit soort informatie – gegevens of stukken die bestemd zijn voor intern beraad – de enig juiste lijn is. Wordt die lijn niet gevolgd, dan kan de ministeriële verantwoordelijkheid niet meer functioneren. De inhoud van de adviezen is daarbij niet van belang; het gaat om het beginsel dat het niet verenigbaar is met het functioneren van de overheid als de stukken die intern worden gebruikt voor het proces van meningsvorming op enig moment geopenbaard worden en aan de Kamer worden verstrekt. (...) De controle van de Kamer kan zich richten op feiten en argumenten die de politieke ambtsdrager tot zijn oordeel hebben doen komen, maar dat zijn niet automatisch alle gedachten die gewisseld zijn ter voorbereiding van een besluit. Voorwerpen voor controle van de Kamer zijn wel: de motivering die in een besluit wordt aangegeven, de feiten die daarvoor relevant worden geacht en de argumenten die daarvoor een dragend element zijn. (...)*

Mevrouw **Spies** (CDA): *Ik verzoek de regering de notitie-De Vries te actualiseren omdat de minister van Justitie deze notitie anders interpreteert dan de Kamer. (...) Uiteindelijk gaat het in dit overleg over het botsen van twee grondrechten:*

*het recht van de Kamer om optimaal geïnformeerd te worden en het recht van de regering om informatie niet te geven met een beroep op het belang van de Staat. Is de enige stap die de Kamer nu nog kan zetten, dreigen met de vertrouwenskwestie? Dat is het de CDA-fractie in ieder geval niet waard.*

Het debat eindigde uiteindelijk met de indiening van een motie van het Kamerlid Spies die werd mede ondertekend door de Kamerleden Samsom, De Krom, Van der Ham, Van Velzen, Duyvendak en Van der Staaij.

*‘De Kamer, gehoord de beraadslaging, overwegende, dat de regering met een beroep op het belang van de Staat weigert de Kamer vooraf al dan niet vertrouwelijk informatie te verstrekken uit het advies van de landsadvocaat en het rapport van ECN; van mening, dat de Kamer deze informatie bij voorkeur voor instemming met het convenant Borssele maar in elk geval achteraf al dan niet vertrouwelijk wil ontvangen om haar controlerende taak uit te kunnen oefenen; verzoekt de regering feiten en argumenten, niet zijnde persoonlijke beleidsopvattingen, uit deze beide documenten zo mogelijk voor, maar in elk geval na ondertekening van het convenant Borssele en na afronding van eventuele juridische acties, aan de Kamer ter beschikking te stellen, en gaat over tot de orde van de dag.’<sup>169</sup>*

De motie werd op 25 april 2006 met kamerbrede steun aangenomen. De tekst vormt volgens auteur dezes een treffende uitdrukking van de relatieve onmacht van het parlement in haar informatierelatie met de regering.<sup>170</sup>

### **Kanttekeningen bij de heersende interpretatie**

Volgens de regering dient het parlement inzicht te kunnen krijgen in *‘alle relevante feiten en argumenten die aan het uiteindelijke beleid ten grondslag liggen.’* Deze formulering wordt gebruikt in de eerdergenoemde notitie van de minister van BZK aangaande de reikwijdte van art. 68 Grondwet. De zinsnede wordt ook gehanteerd in andere kabinetsstukken. *‘Het spreekt voor zich dat de Kamer in die fase inzicht dient te krijgen in alle relevante feiten en argumenten die ten grondslag liggen aan een kabinetsstandpunt.’<sup>171</sup>* In bovengenoemd debat over inzage in het advies van de landsadvocaat verwoordde minister Donner van Justitie het aldus: *‘De controle van de Kamer kan zich richten op feiten en argumenten die de politieke ambtsdrager tot zijn oordeel hebben doen komen, maar dat zijn niet automatisch alle gedachten die gewisseld zijn ter voorbereiding van een besluit. Voorwerpen voor controle van de Kamer zijn wel: de motivering die in een besluit wordt aangegeven, de feiten die daarvoor relevant worden geacht en de argumenten die daarvoor een dragend element zijn.’* Hij maakt een driedeling in motivering, feiten en argumenten, maar gezien het feit dat ‘motivering’ en ‘argumenten’ als categorieën niet goed te onderscheiden zijn, heeft ook zijn pleidooi als strekking dat de Kamer alleen recht kan doen gelden op de *feiten en argumenten die ten grondslag liggen aan het besluit*. Indien we dit criterium nader beschouwen, dan vallen enkele zaken op.

### 1. Geen recht op inzage in 'ongemakkelijke feiten'.

In de terugkerende formuleringen van het kabinet wordt gesproken over feiten die ten grondslag liggen aan het beleid. Dat roept de vraag op of de regering ook gehouden is informatie te verstrekken over 'feiten die niet ten grondslag liggen aan het beleid, maar die in het kader van het betreffende dossier wel relevant kunnen worden geacht.'

Een fictief voorbeeld: stel dat het kabinet voornemens is om het aantal inburgerings-trajecten voor 'oudkomers' uit te breiden. Stel dat het kabinet over informatie beschikt waaruit blijkt dat deze oudkomers om uiteenlopende redenen geen belangstelling hebben om deel te nemen aan deze inburgeringstrajecten. En stel dat het kabinet desondanks na ampel beraad geen aanleiding ziet om haar beleidsdoelstellingen in termen van het aantal inburgeringstrajecten neerwaarts bij te stellen. Is het kabinet dan gehouden om de bovengenoemde informatie over de houding van oudkomers aan de Kamer te verstrekken? Volgens de formulering van het kabinet niet; het zijn immers geen 'feiten die ten grondslag liggen aan het besluit'. Toch lijkt het vanuit het perspectief van de Kamer als controleur wenselijk om over dergelijke informatie te kunnen beschikken, al is het maar om andere sturingsinstrumenten te kunnen voorstellen.

Een ander voorbeeld uit het HSL-dossier. De voortgang van het project bleef achter bij de doelstellingen omdat het uitvoeringsbureau voor de HSL over onvoldoende capaciteit beschikte, dan wel niet goed functioneerde. Was dit een feit? Ja, insiders en outsiders waren het er over eens dat de betreffende uitvoeringsorganisatie slecht functioneerde. Het feit lag echter niet ten grondslag aan een besluit. Dat was immers het probleem: het disfunctioneren kreeg bestuurlijk onvoldoende aandacht. Het feit werd dan ook niet of slechts in de meest cryptische termen gecommuniceerd aan de Kamer – *'de beheersorganisatie is in opbouw'* – en de Kamer kon daarmee haar controlerende rol niet goed vervullen. In de heersende interpretatie van art. 68 Grw. is de regering niet gehouden om informatie over 'ongemakkelijke feiten' aan het parlement te verstrekken, voor zover deze niet ten grondslag liggen aan het beleid.

### 2. Geen recht op inzage in risico's

De Kamer kan alleen recht doen gelden op de feiten en argumenten die ten grondslag liggen aan het besluit. Op andere overwegingen betreffende de kwestie kan de Kamer dus geen recht doen gelden. Daarbij kan in eerste instantie gedacht worden aan het fenomeen van risico's. Een risico is geen feit, het is veeleer een gevaar, een kwade kans, een mogelijkheid, een waarschijnlijkheid desnoods, maar geen feit. Een risico is ook geen argument dat ten grondslag ligt aan het beleid. Een risico is juist een kanttekening bij het voorgenomen beleid, een contra-indicatie, een kans dat een bepaald beoogd effect zich niet zal voordoen, of dat het voorgenomen beleid tot onbedoelde of perverterende effecten kan leiden. In de heersende formulering en opvatting is het kabinet echter niet gehouden de Kamer te informeren over de potentiële beleidsrisico's. Dit bevordert het reëel bestaande mechanisme dat een kabinet genegen is de Kamer te voorzien van rooskleurige informatie. Om bij het HSL-dossier te blijven: De minister onderbouwt het voornemen voor een veiligheidssysteem met de argumenten dat Nederland daarmee

gaat beschikken over een innovatief systeem voor treinveiligheid waarin de nieuwste inzichten en mogelijkheden verwerkt zijn. Op de risico's van dit systeem in termen van kinderziektes en de gebrekkige aansluiting met het bestaande veiligheidssysteem in andere landen wordt niet of nauwelijks gewezen. Het benoemen van risico's hoeft aan een daadkrachtige politieke besluitvorming niet in de weg te staan. Regeren is immers vooruitzien en daarbij moeten keuzes gemaakt worden. Een regering kan heel goed een voorstel formuleren, de reëel bestaande risico's in kaart brengen en naar het parlement benoemen en toch het betreffende beleidsvoorstel hartstochtelijk verdedigen. Een volwassen debat met de Kamer is slechts mogelijk op basis van zicht op de argumenten ten faveure van het betreffende voorstel, maar ook zicht op de reëel aanwezige beleidsrisico's. Het benoemen en communiceren van risico's in het debat tussen kabinet en Kamer is sinds enkele jaren wel geborgd in de besluitvorming over de zogenaamde 'Grote Projecten'. Indien een project door de Kamer vanwege de aard, omvang of complexiteit als een 'Groot Project' wordt aangemerkt, dan is de regering gehouden om in de stukken die ter besluitvorming worden aangeboden en in de voortgangsrapportages expliciet aandacht te schenken aan de risico's. Voor een goede controle op voorgenomen besluiten heeft de Kamer onvoldoende houvast aan een reeks blijmoedig getoonzette argumenten die het voorstel in kwestie onderbouwen. Zoals een accountant gehouden is om in zijn rapportages ook de risico's te identificeren en toe te lichten, zo zou ook de minister de Kamer moeten informeren over risico's. Indien een minister zicht heeft op reëel bestaande risico's en potentiële gevaren die een succesvolle implementatie van het voorgenomen besluit in de weg kunnen staan, zou hij gehouden moeten zijn om deze reëel bestaande risico's niet binnenskamers te houden, maar in een open en volwassen debat met de Kamer te delen. Dat gebeurt nu in wisselende mate en is zeker geen gemeengoed in het informatieverkeer tussen kabinet en Kamer.

### **3. Geen recht op inzage in varianten**

Hetgeen hierboven is opgemerkt over risico's, geldt ook voor de informatievoorziening over alternatieven en varianten. De Kamer kan alleen recht doen gelden op de feiten en argumenten die ten grondslag liggen aan het besluit. Op de varianten die in de voorbereiding van de besluitvorming de revue zijn gepasseerd kan de Kamer dus geen recht doen gelden. Een variant is een alternatieve beleidsoptie die erop gericht is om hetzelfde beleidsdoel via een andere route te bewerkstelligen. Sommige varianten kunnen meerdere beleidsdoelen dienen. Er bestaan grote verschillen tussen beleidsvarianten in termen van implementatie, verwachte effectiviteit en het benodigde budget. In de heersende formulering en opvatting over de informatievoorziening aan de Kamer is het kabinet echter niet gehouden de Kamer te informeren over varianten of beleidsalternatieven. Dit bevordert het reëel bestaande mechanisme dat een kabinet genegen is om alle beschikbare energie te steken in het onderbouwen van het voorkeursalternatief. Concurrerende perspectieven of alternatieven worden zo mogelijk onder het vloerkleed geschoven; 'indien de Kamer iets anders wil, moet ze dat maar zelf bedenken'. Een voorbeeld uit de geschiedenis van de besluitvorming over de Betuwelijn. Het alternatief van vervoer over de binnenvaart tussen de Rotterdamse

Haven en het Duitse achterland is nooit serieus onderzocht. Voor zover dit alternatief in de debatten tussen Kamer en kabinet aan de orde kwam is het door de betreffende ministers 'weggehoond'. Nog steeds denken veel experts dat dit alternatief van vervoer over de binnenvaart een oplossing had geboden met meer vervoerscapaciteit, minder landschappelijke ingrepen tegen lagere kosten. Het benoemen van varianten hoeft aan een daadkrachtige politieke besluitvorming niet in de weg te staan. Een regering kan heel goed een voorstel formuleren, reëel bestaande alternatieven in kaart brengen en het parlement hierover informeren en toch vol overtuiging kiezen voor een bepaalde beleidslijn. Een volwassen debat met het parlement is mogelijk indien de Kamer ook zicht krijgt op de overwogen alternatieven. Het benoemen van varianten is sinds enkele jaren wel geborgd in de besluitvorming over de zogenaamde 'Grote Projecten'. Het kabinet is gehouden de Kamer te informeren over *'een beschrijving van de bij de projectvoorbereiding onderzochte alternatieven, met inbegrip van een financiële onderbouwing en risicoanalyses van deze alternatieven, alsmede de motivering waarom deze alternatieven zijn afgefallen.'*<sup>172</sup> Niet goed valt in te zien waarom dit recht op inzage in overwogen alternatieven niet ook bij andere beleidsdossiers zou gelden.

In het hierboven beknopt geschetste debat tussen Kamer en minister over inzage in het advies van de landsadvocaat, gebruikte minister Donner van Justitie zware woorden om het regeringsstandpunt te verdedigen: Indien gegevens of stukken die bestemd zijn voor intern beraad aan de Kamer verstrekt zouden worden, dan *'kan de ministeriële verantwoordelijkheid niet meer functioneren. (...) dat het niet verenigbaar is met het functioneren van de overheid als de stukken die intern worden gebruikt voor het proces van meningsvorming op enig moment geopenbaard worden en aan de Kamer worden verstrekt.'* De ministeriële verantwoordelijkheid kan niet meer functioneren... Het is niet verenigbaar met het functioneren van de overheid... Dat zijn grote woorden die niet door de praktijk gestaafd worden. Het gebeurt namelijk met enige regelmaat dat het parlement zicht krijgt op stukken die bestemd zijn voor intern beraad. Ten tijde van parlementair onderzoek en parlementaire enquêtes is dit een alleszins gebruikelijke figuur. Deze bevoegdheid gaat vrij ver; tegenwoordig wordt de voorzitter van een enquêtecommissie zelfs in staat gesteld om kennis te nemen van de notulen van de Ministerraad. Dit dieper inzicht in het opereren van het openbaar bestuur doet echter geen afbreuk aan het functioneren van de overheid. Integendeel, het is vaak juist de verdienste van een parlementair onderzoek dat misstanden en vormen van disfunctioneren van het openbaar bestuur aan het daglicht komen, worden aangepakt en lessen voor de toekomst worden getrokken.

### Het rapport Gerritse

Ook indien er geen sprake is van een parlementair onderzoek of een parlementaire enquête, met de daarmee samenhangend bijzondere bevoegdheden van de Kamer, komt het voor dat het kabinet stukken bedoeld voor intern beraad aan de Kamer ter beschikking stelt. Een voorbeeld kan gevonden worden rond het debat van 26 maart 2009 over de aanpak van de kredietcrisis. Om de crisis het hoofd te bieden, had een werkgroep onder leiding van secretaris generaal Gerritse van het ministerie van

Financiën een rapport geproduceerd. Daarin stonden verschillende mogelijkheden om te bezuinigen of te investeren. Het kabinet had dit rapport gebruikt om tot politieke overeenstemming te komen over een pakket van maatregelen. Deze notitie was bestemd voor intern beraad en leende zich derhalve niet voor openbaarmaking, zo betoogde het kabinet bij verschillende gelegenheden. Vervolgens bleek echter dat de fractievoorzitters van de coalitiepartijen wel degelijk beschikten over dit rapport. De Kamer tekende hier protest tegen aan, onder aanvoering van de oppositie, omdat het de oppositie op een informatie-achterstand zou plaatsen. Uiteindelijk gaf de premier toe aan de druk en stelde het rapport aan de hele Kamer ter beschikking. Op deze wijze kreeg de Kamer inzicht gekregen in stukken bestemd voor intern beraad, alsmede de verschillende handelingsopties, zoals die door het kabinet overwogen waren.

Niet goed valt in te zien waarom deze openbaarmaking van het rapport van de commissie Gerritse in strijd met het belang van de staat zou zijn. De eenheid van het regeringsbeleid stond niet ter discussie, de ministeriële verantwoordelijkheid kon voluit functioneren en de openbaarmaking van het genoemde stuk had geen enkel negatief effect op het functioneren van de overheid. Fractievoorzitter Halsema van GroenLinks verwees een enkele keer naar het rapport Gerritse, maar haar collega Slob (ChristenUnie) liet weten het stuk niet eens gelezen te hebben en zijn eigen afwegingen te maken. De hier geschetste mechanismen en overwegingen lijken te gelden voor alle interne stukken voor intern beraad, of het nu notities zijn van individuele ambtenaren of ambtelijke werkgroepen, of onderzoeken van externe organisaties in opdracht van departementen. Het ter beschikking stellen van eerdere conceptstukken die op departementen circuleren, of in opdracht van het departement verricht onderzoek, is niet problematisch zolang een minister durft te staan voor zijn zaak en de gemaakte politieke keuzes wil verdedigen. Bij een transparant voortraject kan een volwassen politiek debat plaats vinden, omdat de verschillende overwegingen en handelingsopties, zoals deze ambtelijk de revue zijn gepasseerd in het openbaar besproken en bediscussieerd kunnen worden, voor zover dit politiek nuttig wordt geacht. Daarnaast moet het parlement vooral ook kennis kunnen nemen van ideeën en geluiden uit de samenleving, zodat ze niet gebonden is aan de Haagse logica.

### **Informatierecht afdwingbaar?**

Strikt genomen kan het parlement het verstrekken van inlichtingen niet afdwingen. Indien een minister weigert inlichtingen te verstrekken, met een beroep op het belang van staat, kan het parlement haar vraag om informatie opnieuw stellen, indien zij het beroep op het belang van staat ongegrond acht. De minister kan echter persisteren in zijn weigering. Het enige middel dat het parlement dan nog rest is het opzeggen van het vertrouwen in de minister. Een bewindspersoon die niet langer het vertrouwen geniet van een Kamermeerderheid is gehouden af te treden, maar daarmee heeft de Kamer de verlangde inlichtingen nog niet gekregen. De opvolger van de minister kan opnieuw weigeren de informatie te verstrekken. Een Kamermeerderheid kan aldus een minister onder grote politieke druk zetten om de gevraagde informatie te verstrekken, maar zij kan hem daartoe niet dwingen. Interessant in dit kader is dat in Thorbecke's

oorspronkelijke voorstel voor een Grondwet de meerderheid van de Kamer een minister wel zou kunnen dwingen om de gevraagde informatie te verstrekken. Dit voorstel stuitte echter op overwegende bezwaren van de regering.

*‘Het grote verschil tussen het systeem als door Thorbecke bepleit, en het stelsel zoals dat uiteindelijk in de Grondwet terecht is gekomen, betreft dus de vraag wie over de weigering uiteindelijk het laatste woord had. Bij Thorbecke was dat de kamer (met uitzondering van de twee bijzondere inlichtingenplichten omtrent het verklaren van oorlog en het sluiten van verdragen, ge). (...) In de wijziging zoals die door de regering werd aangebracht, werd het laatste woord echter in alle gevallen bij de ministers gelegd.’<sup>173</sup>*

In de praktijk zijn expliciete conflicten tussen regering en Kamer over de interpretatie art. 68 Grondwet en de betekenis van ‘het belang van de staat’ betrekkelijk uitzonderlijk. In de parlementaire geschiedenis zijn weliswaar bewindslieden tot aftreden gedwongen omdat zij het parlement niet of onjuist geïnformeerd hadden, maar er is geen minister tot aftreden gedwongen omdat hij weigerde informatie te verstrekken. Soms vinden er expliciete onderhandelingen plaats tussen minister en Kamer over de wijze waarop informatie verstrekt wordt (geobjectiveerd, vertrouwelijk, etcetera). Vaker is er sprake van een impliciet onderhandelingsproces, waarbij de minister volstaat met het geven van die informatie die hij aan de Kamer ter beschikking wenst te stellen en vervolgens afwacht of de Kamer daar genoeg mee neemt. Indien de Kamer het antwoord niet accepteert wordt een volgend ‘brok informatie’ gegeven en dit patroon herhaalt zich soms nog enkele malen, net zo lang tot het Kamerlid verzadigd is, dan wel het hoofd gelaten in de schoot legt.<sup>174</sup> Een vasthoudend Kamerlid kan bereiken dat de minister niet langer lastig gevallen wil worden over de betreffende kwestie, zodat hij de gevraagde informatie toch verstrekt. Indien het verzoek om informatie actief gesteund wordt door de meerderheid van de Kamer, is het voor een bewindspersoon lastig deze breed gedeelde wens te negeren. In sommige gevallen leidt deze vasthoudendheid van een Kamerlid of Kamercommissie tot de expliciete weigering van een minister om deze informatie te verstrekken met een beroep op het belang van de staat.

*‘Een goede informatievoorziening is heel moeilijk af te dwingen. Als individueel Kamerlid lukt het je vaak niet, dus heb je een Kamermeerderheid nodig. Deze kan een toezegging van de minister vragen dat bepaalde informatie op tafel komt. Maar als er dan niet tegelijkertijd druk wordt gezet vanuit de maatschappij of vanuit de media, dan gebeurt er vaak nog niets. Formeel is het kabinet weliswaar verplicht tot het verstrekken van informatie (art. 68 Grondwet), maar in de praktijk is dit gebod erg moeilijk af te dwingen. De Kamer zal een minister niet snel tot aftreden dwingen op grond van het feit dat de verstrekte informatie onvoldoende helder is.’<sup>175</sup>*

De beperkte afdwingbaarheid van de informatieplicht van het kabinet ex art. 68 Grondwet kan als problematisch worden beschouwd. Indien art. 68 beschouwd wordt als één van de pijlers van het parlementair democratisch stelsel – en volgens kabinet is dat het geval – dan is het in zekere zin merkwaardig dat de Kamer afhankelijk is van



de goede wil van de minister in deze. *‘De Kamer heeft geen ‘sterke arm’ die desnoods de gevraagde informatie zelf kan komen ophalen.’*<sup>176</sup> De Kamer beschikt weliswaar over de mogelijkheid om het vertrouwen in de minister op te zeggen, maar dat is een dusdanig ingrijpend middel dat het gebruik daarvan nauwelijks een serieuze optie is. Voor de weigering om de Kamer adequaat te informeren heeft de Kamer uitsluitend de sanctie van ‘de politieke doodstraf’ beschikbaar. Daarnaast kan de Kamer dreigen met een parlementair onderzoek of een parlementaire enquêtes, maar er zijn fysieke en organisatorische grenzen aan de mate waarin de Kamer deze instrumenten kan inzetten. Voor het inzetten van deze instrumenten is een kamermeerderheid noodzakelijk. Hetgeen er in de praktijk toe leidt dat het kabinet doorgaans dié inlichtingen aan de Kamer verstrekt die het kabinet aan de Kamer wenst te verstrekken, ondanks of dankzij hetgeen bepaald wordt in art. 68 Grondwet.

## Resumé

De heersende interpretatie van art. 68 Grondwet luidt dat de regering het parlement inzicht dient te bieden in alle relevante feiten en argumenten die ten grondslag liggen aan een kabinetsstandpunt. De regering is niet gehouden de Kamer te informeren over andere relevante feiten, over aan het besluit verbonden risico’s, of over overwogen varianten, voor zover die zijn neergeslagen in stukken bestemd voor intern beraad. Het verstrekken van dergelijke inlichtingen zou zich in het algemeen niet verdragen met een goed functioneren van departementen en in strijd kunnen zijn met het belang van de staat. Dat is althans de conclusie die opdoemt bij nadere bestudering van de relevante parlementaire geschiedenis. Deze afscherming van stukken bedoeld voor intern beraad kan beschouwd worden als een relict uit de tijd dat het strikt scheiden van machten nog een voldoende voorwaarde leek te zijn voor het ordentelijk organiseren van maatschappelijke ontwikkeling. Een parlement dient anno 2010, indien ze haar controlerende rol goed wil kunnen vervullen, de beschikking te kunnen hebben over alle relevante overwegingen, risico’s en beleidsalternatieven. In een kennissamenleving draait het om het combineren van kennis, ideeën en nieuwe inzichten. Dat geldt voor het bedrijfsleven, maar ook voor het openbaar bestuur. Op basis van de hierboven geschetste argumenten stel ik voor om de reikwijdte van de afscherming van stukken bestemd voor intern beraad ex art. 68 van de Grondwet te beperken. In de informatierelatie tussen regering en parlement zou de regering de Tweede Kamer uit eigener beweging moeten informeren over de voor de betreffende besluitvorming *relevante feiten*, de *argumenten* die ten grondslag liggen aan het besluit, de *overwogen varianten*, alsmede de *risico’s* die verbonden zijn aan het betreffende kabinetsvoorstel.

### 3.7 Ambtelijke informatievoorziening en ministeriële verantwoordelijkheid

Ambtenaren opereren onder de verantwoordelijkheid van de minister. Anders dan het dagelijks spraakgebruik doet vermoeden, kent ons staatsbestel formeel geen 'vierde macht'. De enige bepaling in de Grondwet die over ambtenaren handelt, is artikel 109: *'De wet regelt de rechtspositie van de ambtenaren. Zij stelt tevens regels omtrent hun bescherming bij de arbeid en omtrent medezeggenschap.'*

Het aantal ambtenaren is de afgelopen 150 jaar sterk gegroeid. De complexiteit van maatschappelijke vraagstukken is ook toegenomen, evenals de ambitie van de overheid om een betekenisvolle rol te vervullen op een veelheid aan beleidsvelden. De rol van ambtenaren in beleidsprocessen is aanzienlijk. Ambtenaren bereiden notities en stukken voor, verrichten beleidsanalyses en ontwerpen denkrichtingen en beleidsopties ten behoeve van de politieke besluitvorming. Zij formuleren de antwoorden op Kamervragen, schrijven speeches voor ministers en bereiden hem voor bij Kamerdebatten door te wijzen op mogelijke politieke valkuilen. Ministers laten hun bijdrage in een debat met de Kamer doorgaans voorbereiden door hun ambtenaren. Op vragen die Kamerleden tijdens het debat stellen, wordt door ambtenaren gepreludeerd door het samenstellen van een lijst met mogelijke vragen en de daarbij passende antwoorden van de minister. Bewindslieden zijn voor hun informatievoorziening voor een belangrijk deel afhankelijk van ambtenaren. Ambtenaren vatten informatie samen in behapbare brokken, zij wegen informatie en beslissen welke informatie wél en welke informatie níét naar boven wordt geleid. De ministers vormen de ministerraad en staan aan het hoofd van een departement. Ministers maken politieke keuzes en ambtenaren worden geacht deze keuzes loyaal voor te bereiden en uit te voeren. Nederlandse ambtenaren zijn ook loyaal, zo blijkt uit verschillende onderzoeken (o.a. 't Hart, 2002, Nieuwenkamp 2001). Indien hun bewindspersoon van politieke kleur verschiet, verschieten ze mee in die zin, dat ambtenaren zich goed bewust zijn van veranderende politieke verhoudingen en de beleidsvoorbereiding en advisering aan de minister daar ook op afstemmen.

Het denken over de wisselwerking tussen politiek en ambtenarij is in belangrijke mate beïnvloed door de Duitse socioloog Max Weber. Volgens Weber voorziet een bureaucratie in een rationele organisatie van het ambtelijk handelen. Een bureaucratie is een stelsel van legale machtsuitoefening door overheidsdienaren. Deze ambtenaren opereren onafhankelijk en neutraal en zetten hun professionele expertise in voor de realisering van de doelstellingen die door hun politieke superieuren worden geformuleerd. Er wordt gewerkt in een vast hiërarchisch verband. In een bureaucratie worden volgens vaste procedures de algemene regels toegepast op een concreet geval.

*'Bureaucratie berust als systeem op informatiebeheersing, op het bezit en de bewerking van kennis die in documenten kan worden opgeslagen; historisch gezien is het een macht van de schrijftaal in plaats van macht die verbonden is aan het gesproken woord.'*<sup>177</sup> Volgens Weber moet een ambtenaar niet aan politiek doen, maar onpartijdig optreden en loyaal uitvoering geven aan besluiten, zelfs wanneer hij het daarmee persoonlijk oneens is. Een goede ambtenaar kenmerkt zich door een *'in höchsten Sinn sittliche Disziplin und Selbstverleugnung'* en indien een ambtenaar zijn persoonlijke inzichten en preferenties niet opzij kan zetten, *'dan zerfiele der ganze Apparat'*.<sup>178</sup> Volgens Cliteur geeft Weber met zijn straffe typering van de hiërarchische ondergeschiktheid van de ambtenarij aan de politieke macht een treffende beschrijving van de grondtrekken van de Nederlandse parlementaire democratie.<sup>179</sup> In Nederland zijn ministers immers verantwoordelijk voor het politiek beleid dat in belangrijke mate door ambtenaren wordt voorbereid en uitgevoerd.

*'Met de ministeriële verantwoordelijkheid correspondeert ambtelijke loyaliteit en ambtelijke anonimiteit. Net als het staatshoofd niet op eigen titel woeste plannen gaat ontvouwen op een staatsbanket, zo wordt een secretaris-generaal geacht niet in de krant zijn onvrede uit te venten over het feit dat de minister zijn plannen niet heeft ingewilligd. Met dat beginsel van die ministeriële verantwoordelijkheid is het ons gelukt macht te ontfutselen aan Koninklijke en bureaucratische elites en in handen van het volk te krijgen.'*(Cliteur)<sup>180</sup>

Ver voordat Weber zijn ideeën over bureaucratie ontvouwde, ontwikkelde Montesquieu de leer van de scheiding der machten in een wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht (Trias Politica). De ambtenarij als vierde macht was ten tijde van Montesquieu nog zeer beperkt van omvang en werd door de Franse schrijver nog niet als zelfstandige macht onderscheiden. In zijn bespreking van de nieuwe vertaling van Montesquieu's hoofdwerk *'Over de Geest der Wetten'* plaatst Nieuwenburg het denken van Montesquieu tegenover de opvattingen van Weber.<sup>181</sup> Hij stelt dat Montesquieu in de huidige omstandigheden een grotere betekenis heeft dan Weber en koppelt dit aan de praktijk van politiek-ambtelijke betrekkingen. Redenerend in de geest van de scheiding der machten constateert Nieuwenburg dat deze vierde macht hedentendage is uitgegroeid tot een zeer omvangrijk apparaat met grote invloed op de beleidsvorming. De vrijheid van burgers wordt het beste gewaarborgd indien er sprake is van voldoende checks and balances en elk der machten in staat is om de andere machten in toom te houden. Vanuit deze visie is het wenselijk dat ambtenaren periodiek naar buiten kunnen treden teneinde inzicht te bieden in de processen en belangenafwegingen die anders achter de schermen verborgen blijven. Zeker bij kwesties waarover nadrukkelijk verschil van mening bestaat, is het onwenselijk dat burgers en Kamerleden volledig afhankelijk zijn van de informatie die de minister bereid is naar buiten te brengen. In dergelijke situaties is het vanuit democratisch perspectief waardevol indien ook andere betrokkenen en experts, waaronder ambtenaren, hun ervaringen en zienswijzen over het voetlicht kunnen brengen. Een levende democratie is gebaat bij voldoende mogelijkheden tot tegenspel.

## Informatievoorziening door ambtenaren

De informatieverwerkingscapaciteit van een departement is allereerst afhankelijk van de mate waarin de ambtenaren in staat zijn om relevante informatie te *vergaren* uit de samenleving. In sommige gevallen gaat het om kennis die afkomstig is van burgers of maatschappelijke organisaties, in andere gevallen om informatie en kennis vanuit bedrijven, universiteiten en kennisinstellingen. De informatieverwerkingscapaciteit wordt voorts bepaald door het vermogen om alle beschikbare informatie op adequate wijze te beoordelen, te wegen en te selecteren. Op basis van de enorme hoeveelheid aan potentieel beschikbare informatie moet door ambtenaren een verwerkingsslag gemaakt worden, waarbij informatie wordt weggelaten en toegevoegd en waarbij helder zicht ontstaat op de belangrijkste problemen, de verschillende strategische handelingsopties, de risico's en argumenten voor en tegen, alsmede de politiek-bestuurlijke afwegingen en gevoeligheden.

### Wat willen wij bereiken?

- politieke prioriteiten
- zichtbaar maatschappelijk effect
- prestaties specifiek en meetbaar

### Wat is de context?

- opvattingen in TK
- krachtenveld
- samenhang (dossiers)
- dilemma's
- valkuilen
- weerstanden
- rol VROM
- geloofwaardigheid

### Hoe kunnen wij het bereiken?

- medestanders/allianties
- activiteiten/route/volgorde
- timing

### Wat zijn de terugvalopties?

- alternatieve wegen
- volgorde of parallel wegen verkennen

### Hoe verkopen wij het?

- welk gevoel of beeld oproepen
- (hoe) uitleg (door wie)
- (hoe) gebruik (welke) media

*Figuur 3.8: VROM strategische checklist informatievoorziening minister.*

De verschillende ministeries hanteren verschillende regelingen aangaande de informatievoorziening aan de minister. Sommige instructies bestaan al jaren, terwijl andere instructies worden aangepast bij de komst van een nieuwe minister. Dit laatste is een relatieve uitzondering; over het algemeen hebben ministers geen eigen informatievisie die aangeeft over welke aspecten en op welke wijze zij geïnformeerd wensen te

worden. Op OCW luidt punt 1 uit de brochure tassen- en agendamanagement OCW: '(...) Directies wordt verzocht zeer terughoudend te zijn met het aanbieden van stukken'. Het ministerie van VROM hanteert een checklist voor het aanbieden van ambtelijke stukken aan de minister.

Desgevraagd gaf het Hoofd Bureau SG enkele jaren na het uitvaardigen van de instructie aan dat deze slechts mondjesmaat werd nageleefd. Het blijkt voor beleidsambtenaren erg lastig te zijn om zich in termen van inhoudelijke informatievoorziening tot hoofdlijnen te beperken. Een ambtenaar dient ervoor te zorgen dat de minister via de lijn alle relevante informatie krijgt om zijn politieke verantwoordelijkheid te dragen. Bij twijfel omtrent de relevantie raadpleegt een ambtenaar zijn collega's of zijn leidinggevende. Misstanden of signalen van tekortschietend beleid behoren eveneens te worden doorgegeven aan de direct leidinggevende. Uiteindelijk zijn het de topambtenaren, en in het bijzonder de SG, die beslissen welke informatie aan de minister ter beschikking wordt gesteld. Het selecteren van informatie is volgens velen een kwestie van 'fingerspitzengefühl' dat ambtenaren moeten ontwikkelen in het omgaan met informatie.

*'Het beginsel van ministeriële verantwoordelijkheid brengt een grote verantwoordelijkheid voor ambtenaren met zich mee. Op hen rust namelijk de verplichting de minister te informeren over alles wat hem of haar kan helpen zijn of daar ministeriële verantwoordelijkheid te dragen. Ambtenaren dienen over zodanige kwaliteiten te beschikken dat zij kunnen inschatten welke informatie wel en niet relevant is voor de minister. Bij het uitoefenen van hun functie zullen zij deze afweging continu moeten maken. Dit geldt voor alle lagen binnen de organisatie en elk type informatie.'*<sup>182</sup>

Veel ambtenaren definiëren hun werk in termen van 'damage-control' en het uit de wind houden van de minister. (Noordegraaf 2000) *'Je moet ervoor zorgen dat je bewindslieden, vaak toch wat onervaren in de wondere wereld van je domein, geen schade oplopen die te voorkomen is. (...) Zorg ervoor dat je bewindspersoon niet al te veel schade oploopt, want dat verzwakt zijn of haar positie in de politieke overleggen, en daardoor ontstaat direct schade voor je domein.'* (Jeekel)<sup>183</sup>

## Informatiegebreken

De meeste ministers zijn redelijk tevreden over de informatievoorziening door hun ambtenaren en erkennen het feit dat het intrinsiek ingewikkeld is om te komen tot een adequate selectie van informatie. Het algemene beeld is dat de oorzaken van gebreken in de informatievoorziening aan de minister voor het overgrote deel niets te maken heeft met opzet, maar meer met vormen van onopzettelijke miscommunicatie (Nieuwenkamp, 2001:322, 328) De sterke gelaagdheid van departementen vormt een belangrijke verklarende factor; informatie vanuit de werkvloer doorloopt zes of zeven lagen voordat het de politieke top bereikt. Gezien de huidige focus op details en uitvoeringsincidenten wordt een volledige, tijdige en juiste informatievoorziening gezien als een welhaast onmenselijke opgave. Vaak is pas met wijsheid achteraf vast

te stellen wat relevante informatie was. De selectie en presentatie van informatie is sterk afhankelijk van de persoonlijke voorkeuren van bewindspersonen. De ene minister zweert bij visuele presentaties, terwijl een andere minister daar allergisch voor is. *'Minister X was een dossiervreter. Die moest je elke snipper papier geven. Hij las altijd alles. Minister Y zei: het kan ook op twee A4tjes. Maar je bent er als topambtenaar verantwoordelijk voor dat hij op tijd gewaarschuwd wordt als er dingen niet goed gaan. Zeker als het dingen zijn die eigenlijk naar de Kamer moeten.'*<sup>184</sup> Het bewust verkeerd informeren van de minister komt nauwelijks voor, tenzij dat gebeurt vanuit het streven om de minister uit de wind te houden. *'Laten we de minister tegen zichzelf beschermen. Dat komt in de ambtelijke cultuur voor. Je zegt met elkaar: Jongens, dat kan hij beter niet weten. (...) Een minister hoort niet onvolledig geïnformeerd te worden, maar er doen zich marges voor.'*<sup>185</sup> In sommige gevallen wordt informatie achtergehouden in de verwachting dat de bui wel zal overdrijven.

In de informatievoorziening van ambtenaren aan bewindslieden zijn drie dimensies te onderscheiden: kwaliteit, kwantiteit en tijdigheid. (Nieuwenkamp, 2001:96-97) Kwaliteitsgebreken kunnen hun oorzaak vinden in gebrekkige informatiesystemen, de kwaliteit van het ondersteunend apparaat, gebrekkige selectievaardigheden van ambtenaren en een cultuur om ministers 'uit de wind te houden'. Problemen op het gebied van kwantiteit komen vooral tot uitdrukking in een informatie overload bij ministers en topambtenaren. Een dergelijke uitbundige omvang van informatie – de Commissie Scheltema spreekt van het 'eindstationeffect' – kan veroorzaakt worden door een toename van het aantal detailvragen vanuit de Tweede Kamer, maar ook door een slechte relatie tussen het ambtelijk apparaat en de betreffende bewindspersonen. Indien een minister periodiek zijn ambtenaren in het openbaar afvalt, loopt hij het risico dat zij zich gaan indekken en de minister overvoeren met informatie. De tijdigheid van informatie kan in het gedrang komen door de bestaande parafencultuur op departementen. In de literatuur worden verschillende motieven genoemd om de minister (nog) niet te informeren (zie o.a. Van Thijn en Cardoso Ribeiro 2002). In tijden van crisis stijgen de spanning en de druk op een departement. Een goede informatievoorziening behoort dan niet altijd tot de eerste prioriteiten. In een aantal ambtelijke en aanverwante diensten is er een sterke cultuur om gerezen problemen niet 'op het bordje van de minister te droppen', maar de problemen eerst zelf op te lossen. Ook bestaat er de algemeen menselijke neiging om 'de vuile was' niet buiten te hangen. Een veelgenoemde oorzaak is de gebrekkige politieke antenne van ambtenaren. Zij zijn vaak dusdanig ingevoerd in een complex dossier dat het voor hen lastig is om de belangrijkste politieke hoofdlijnen en strategische dilemma's helder aan de minister te rapporteren. Zie hoofdstuk 1 voor een uitgebreider bespreking van veel voorkomende informatiegebreken.

### Ministeriële verantwoordelijkheid

Het fenomeen van de ministeriële verantwoordelijkheid vormt één van de centrale elementen en draaipunten in ons openbaar bestuur. Een goed begrip van dit leerstuk is van belang om de verhouding tussen ambtenaren, minister en Kamer te

kunnen doorgronden. De minister is formeel verantwoordelijk voor alle zaken die onder zijn bewind en dat van zijn voorgangers op het departement plaatsvinden en de Kamer kan hem – en hem alleen – daarop aanspreken. De wijze waarop de ministeriële verantwoordelijkheid wordt geïnterpreteerd en de wijze waarop zij in de Nederlandse bestuurspraktijk de afgelopen 150 jaar gestalte heeft gekregen, heeft grote invloed op de wijze waarop de informatievoorziening tussen ambtenaren en minister en tussen minister en Kamer is georganiseerd. Over het fenomeen van de ministeriële verantwoordelijkheid zijn van diverse gezaghebbende auteurs uitgebreide beschouwingen verschenen en zelfs een samenvatting van de wijze waarop de ministeriële verantwoordelijkheid door hen geduid wordt, zou het bestek van deze studie ver te buiten gaan (o.a. Van den Berg 1989, Scheltema 1993, Tuurenhout 1992, Elzinga 1994, Ankersmit 1999, Visser 2008, Dölle 2007, Verhey 2001, anderen). Een beknopte behandeling van dit leerstuk is in het kader van dit onderzoek echter onontkoombaar. Daarbij zij aangetekend dat er geen externe beoordelaar bestaat die de ministeriële verantwoordelijkheid vaststelt, maar dat dit begrip zich uitkristalliseert in het voortdurend gesprek tussen twee organen van staat. Ministeriële verantwoordelijkheid is een contingent begrip dat in verschillende situaties opnieuw wordt vastgesteld. In deze zin is de interpretatie van de ministeriële verantwoordelijkheid bij uitstek levend staatsrecht.

Artikel 42, lid 2 van de Grondwet luidt: *‘De Koning is onschendbaar, de ministers zijn verantwoordelijk.’* Dit artikel dateert uit 1848, een tijd waarin het langdurig onrustig was in Europa als gevolg van het ontstaan van revolutionaire bewegingen. Thorbecke kreeg van koning Willem II de opdracht een nieuwe Grondwet te schrijven. Op het eerste gezicht lijkt het artikel een bevestiging te zijn van de absolute macht van de Koning, maar de facto is het artikel erop gericht de macht van de Koning juist in te dammen. Het artikel bepaalt dat ministers verantwoordelijk zijn en het gremium waaraan zij verantwoording behoren af te leggen is het parlement. De ministeriële verantwoordelijkheid was er oorspronkelijk dus op gericht om de positie van de Tweede Kamer als controleur van de regering te versterken. Twintig jaar later ontstond er een machtsstrijd tussen regering en parlement rond de ‘Luxemburgse kwesties’. Toen is ook duidelijk geworden dat bij conflicten tussen regering en parlement, het de volksvertegenwoordiging is die uiteindelijk het laatste woord heeft.

### **Verantwoordelijk voor ambtelijk handelen**

De ministeriële verantwoordelijkheid heeft niet alleen betrekking op het handelen van de minister zelf. Het is met name ook het handelen van ambtenaren dat via het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid aan de minister wordt toegeschreven.

‘De Commissie Scheltema omschrijft het als volgt: *‘De minister is de scharnier tussen de gekozen volksvertegenwoordiging en de benoemde ambtenaren, tussen politieke macht en bureaucratische macht. Via de minister controleert het parlement de beleidsuitvoering van de rijksoverheid. Staatsrechtelijk wordt dit systeem genormeerd door de regel van de ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel.’*<sup>186</sup> Omdat de minister

door het parlement verantwoordelijk wordt gehouden voor al hetgeen ambtenaren onder zijn bewind verrichten, kan hij ambtenaren op hun loyaliteit aanspreken en in voorkomende gevallen ook disciplinaire maatregelen nemen. *‘Omdat de politieke gezagsdragers de beroepsrisico’s lopen, moeten zij over de bevoegdheden beschikken om het functioneren van de relevante delen van het staatsapparaat daadwerkelijk te beïnvloeden. Dit vindt zijn vertaling in het begrippenpaar ‘politiek primaat – ambtelijke loyaliteit.’* (‘t Hart, 2002:29) De ministeriële verantwoordelijkheid wordt dan ook wel gezien als ‘de zweepslag van de ambtelijke dienst’ (Van den Berg). *‘De ambtenaar vermijdt de altijd dreigende zweepslag door ‘goed’ te werken, zoals het renpaard de zweepslag van de ruiter vermijdt door ‘goed’ te lopen.’* (Schillemans, 2007:42)

### Risico- of schuldaansprakelijkheid?

In formele zin strekt de ministeriële verantwoordelijkheid zich ook uit tot die zaken waar hij geen weet van heeft, of die door zijn voorgangers besloten zijn. Een minister kan met andere woorden verantwoordelijk worden gehouden, ook indien hem geen enkele blaam treft en van verwijtbaarheid geen sprake is. De toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid wordt echter in de Nederlandse praktijk de facto getemperd door de vertrouwensregel: een minister kan slechts opereren indien hij het vertrouwen heeft van het parlement en dit vertrouwen wordt geacht aanwezig te zijn zolang dit vertrouwen niet expliciet wordt opgezegd, bijvoorbeeld via een motie van wantrouwen. Van een dergelijke vertrouwensbreuk tussen Kamer en minister zal bij kleinere kwesties niet snel sprake zijn, indien de minister in kwestie geen enkel verwijt is te treffen. Bij grote incidenten zoals de Schipholbrand wordt verwijtbaarheid wel sneller aangenomen in de zin dat de minister verantwoordelijk wordt gehouden voor het gebrekkig functioneren van de ambtelijke dienst, ook al was er geen sprake van directe ministeriële bemoeienis.<sup>187</sup>

De interpretatie van de ministeriële verantwoordelijkheid kan indirect ook gevolgen hebben voor de informatiepositie van de minister en in het verlengde daarvan van de Tweede Kamer. Indien de Tweede Kamer vooral uitgaat van een ‘risico-aansprakelijkheid’, dan heeft de minister er belang bij om van alle mogelijk politiek relevante informatie op de hoogte te zijn. Indien de Tweede Kamer echter kiest voor verwijtbaarheid als essentieel element van de ministeriële verantwoordelijkheid – schuldaansprakelijkheid – dan kan het voor ministers opportuun zijn om niet op de hoogte te (willen) zijn van bepaalde gevoelige informatie. Dit heeft gevolgen voor de mate waarin bewindspersonen geïnformeerd worden en daarmee ook voor de kwaliteit van de informatievoorziening aan de Kamer. In zijn onderzoek naar politiek-ambtelijke verhoudingen constateert Nieuwenkamp (2001) dat de meeste ondervraagde politici en topambtenaren erg hechten aan de bestaande interpretatie van de ministeriële verantwoordelijkheid. Het is volgens velen nog steeds een zinvolle fictie. De minister is verantwoordelijk voor alles wat zijn ambtenaren doen en als zodanig is er eerder sprake van een risicoaansprakelijkheid dan van een schuldaansprakelijkheid. Het element van verwijtbaarheid speelt geen rol bij het vaststellen van de ministeriële verantwoordelijkheid, maar wel bij het toepassen van de vertrouwensregel. Indien een



minister toerekenbaar tekort geschoten is, zal hij eerder te maken krijgen met motie van wantrouwen kunnen krijgen, dan in het geval een minister weliswaar formeel verantwoordelijk is, maar materieel geen enkele blaam treft.

### Positie Kamer verzwakt

Als gezegd beschouwen sommigen de ministeriële verantwoordelijkheid als 'de zweepslag voor het ambtelijk apparaat'. Anderen leggen de nadruk op het feit dat het uiteindelijk de minister is die de gevolgen draagt voor ambtelijk falen. Was het oorspronkelijk de koning die buiten het domein van de parlementaire controle werd gehouden, tegenwoordig is het vooral het functioneren van ambtelijke diensten welke zich onder de noemer van de ministeriële verantwoordelijkheid de facto aan parlementaire controle kan onttrekken. Een Haags grapje luidt 'De ambtenaren zijn onschendbaar, de minister is verantwoordelijk'.

Op zichzelf genomen is het niet onlogisch dat de bureaucratie in zekere mate afgeschermd wordt van de schijnwerpers van het parlement en in het verlengde daarvan de pers. Bij een proces van beleidsvoorbereiding worden bijna per definitie rijpe en groene ideeën gelanceerd en het zou weinig productief zijn indien een minister zich in de Kamer zou moeten verantwoorden voor iedere proefballon die binnen een departement opgelaten wordt ten behoeve van de interne gedachtevorming. Parlementariërs en journalisten zouden wel heel makkelijk een karikatuur kunnen maken van de minister in kwestie: 'Hoe is het mogelijk dat een serieuze bestuurder zich met dergelijke ideeën bezig houdt.' Vanuit deze achtergrond kan verklaard worden waarom de informatievoorziening vanuit een departement aan de Kamer zoveel mogelijk via één kanaal stroomt, zijnde de minister.

Toch dringt de vraag zich op in hoeverre deze staatsrechtelijk geaccepteerde fictie in het huidige tijdsgewricht nog wenselijk is. Er zijn auteurs die stellen dat het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid in de praktijk ertoe heeft geleid dat de positie van de Kamer is verzwakt, in plaats dan dat zij wordt versterkt. *'Ministerial responsibility has increasingly been shown to be a shield for the executive rather than a weapon with which parliament can demand a true and full account'*. (Flinders en McConnell, 1999:23). Deze onbedoelde werking van de ministeriële verantwoordelijkheid in de bestuurlijke praktijk wordt in het volgende citaat nog pregnanter verwoord:

*"De ministeriële verantwoordelijkheid lijkt het legislatief greep op de regering te geven en daarom het belangrijkste machtsmiddel van het legislatief tegen de regering. De paradox is evenwel dat het zwaard van de ministeriële verantwoordelijkheid zich niet richt tegen de regering, maar tegen de drager ervan, het Parlement. Dat zwaard van het Parlement transformeert zich in de praktijk tot een schild van de regering. Want doordat de regering dat zwaard zozeer vreest, zal zij de drager ervan zoveel mogelijk op afstand willen houden en alles in het werk stellen om te voorkomen dat het legislatief een kijkje wordt gegund in de keuken van de regering."* (Ankersmit)<sup>188</sup>

Was het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid oorspronkelijk vooral bedoeld om de positie van de ministers ten opzichte van de koning te versterken en in het verlengde daarvan de positie van de Kamer ten opzichte van de minister, heden ten dage leidt het vooral tot versterking van de positie van de executief (minister en ambtenaren) ten opzichte van de Kamer. De kennis en inzichten van ambtenaren die worden ingezet bij de beleidsvoorbereiding, worden zorgvuldig afgeschermd van de volksvertegenwoordiging vanuit de redenering dat de minister alleen verantwoordelijkheid kan nemen voor het door hem geaccordeerde eindresultaat. Kamerleden mogen geen contacten hebben met ambtenaren, want deze ambtenaren zouden in een gesprek inzicht kunnen geven in de varianten en afwegingen die ten grondslag hebben gelegen aan een bepaald beleidsvoorstel of maatregel. Transparantie in de overwegingen, alternatieven en gehanteerde argumentaties die de achtergrond vormen van een voorgenomen politieke keuze van een bewindspersoon, maken deze eerder vatbaar voor tegenspraak en daarmee kwetsbaarder. Dit geldt in het bijzonder voor de achtergronden en overwegingen die politiek gevoelig kunnen liggen; voor de Kamer zijn deze extra interessant, maar de minister heeft juist bij dergelijke politiek gevoelige informatie alle reden om de Kamer slechts in algemene termen te informeren.

### Ten slotte

De invulling van het staatsrechtelijk leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid heeft grote invloed op de praktijk van de informatievoorziening aan de Kamer. Willke stelt:

*“(...) dass es innovative und regredierende, risiko-bereite und risiko-scheue, verknöcherte und responsive Organisationen gibt und dass die Differenz in hohem Masse durch die Art der systemisch organisiertes Informations- und Wissensverarbeitung bestimmt wird.”<sup>189</sup>*

Sommige systemen stimuleren interactie en kennis delen, andere systemen leiden tot afscherming en isolatie. Sommige systemen zijn gericht op innovatie, terwijl andere systemen risicomijdend zijn en zich vooral richten op het behoud van het bestaande. De wijze waarop de uitwisseling van kennis en informatie is georganiseerd, is in deze in hoge mate systeembepalend. Het is dan ook de vraag in hoeverre de huidige invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid nog past in deze tijd. Het geldend staatsrecht kan beschouwd worden als een in hoge mate zelfreferentieel systeem, met een vooral juridische rationaliteit. Het paste bij de verhoudingen van de 19-e eeuw, maar begint in de 21-ste eeuw steeds meer te wringen met reëel bestaande maatschappelijke ontwikkelingen. In het staatsrecht wordt geen aandacht geschonken aan de voorwaarden die nodig zijn voor het nemen van kwalitatief hoogwaardige besluiten in een zich ontwikkelende deliberatieve democratie. Als eerder betoogd door Ankersmit zou het schrappen van de vigerende interpretatie van de ministeriële verantwoordelijkheid niets afdoen aan de mogelijkheid van het parlement om haar controlerende rol goed te kunnen vervullen. Het parlement heeft altijd het recht een minister aan te spreken en in ultimo weg te sturen, vanwege het feit dat de Kamer

haar vertrouwen in de minister in kwestie heeft verloren. In beginsel is ook een meer ontspannen opvatting van het leerstuk van ministeriële verantwoordelijkheid denkbaar, waarbij de inzichten en preferenties van ambtenaren door Kamerleden voor kennisgeving worden aangenomen, maar waarbij ze de minister kunnen aanspreken op de door de minister geformuleerde beleidsopvattingen en voornemens. Directe toegang van Kamerleden tot ambtenaren van departementen, hoeft voor ministers niet problematisch te zijn. De minister dient dan duidelijk te maken dat hij slechts verantwoordelijkheid draagt voor de informatie die officieel door het departement is goedgekeurd en aan de Kamer is gezonden. Voor ideeën en stukken die nog niet zijn vastgesteld, kan hij vanzelfsprekend geen verantwoordelijkheid dragen. Persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren als neergeslagen in stukken bestemd voor intern beraad zijn vanuit dit perspectief even interessant als persoonlijke beleidsopvattingen van wetenschappers. Genoemde betrokkenen hebben allen verstand van zaken, maar op basis van verschillende ervaringen, accenten, prioriteiten en mens- en wereldbeelden, kunnen grote verschillen bestaan in opvattingen en conclusies.<sup>190</sup> Er zijn geen overtuigende redenen dat de ideeën en opvattingen van ambtenaren, als bijvoorbeeld neergeslagen in stukken voor intern beraad, door de Tweede Kamer als 'onaanraakbaar' beschouwd zouden moeten worden. De bestaande interpretatie van de ministeriële verantwoordelijkheid voor uitspraken van ambtenaren is een historische anomalie en verdient op dit aspect dringend herziening.

### 3.8 Vergelijking informatiepositie Algemene Rekenkamer en Tweede Kamer

De Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer zijn beide Hoge Colleges van Staat. Beide organen zijn grondwettelijk verankerd en vervullen een centrale rol in het controleren van het overheidsbeleid. In sommige landen zijn het parlement en de rekenkamer nadrukkelijker met elkaar vervlochten; zo is de Amerikaanse *'Government Accountability Office'* (GAO) nauw gelieerd aan het Congres; het is de *'audit, evaluation, and investigative arm of the United States Congress'*. De Algemene Rekenkamer richt zich met name op de controle aangaande de rechtmatigheid en doelmatigheid van de rijksuitgaven en heeft een bijzondere opdracht op het gebied van de financiële verantwoording. De controlerende bevoegdheden van de Tweede Kamer zijn niet nader afgebakend. De Kamer kan de regering aanspreken op de rechtmatigheid of doelmatigheid van uitgaven, maar ook op de inhoud van voorgenomen beleidsplannen of bijvoorbeeld de wijze waarop het kabinet een ramp of incident behandeld heeft. De controlerende taak van de Tweede Kamer is breder dan de controlerende taak van de Algemene Rekenkamer; de controle van de Tweede Kamer omvat mede de rechtmatigheids- en doelmatigheidscontrole, maar heeft daarnaast altijd een bredere en politieke dimensie. De Algemene Rekenkamer is ten dele ook een onderzoeksorgaan en controleert diepgaand op de onderdelen 'rechtmatigheid' en 'doelmatigheid'. De Tweede Kamer controleert het regeringsbeleid in algemene zin.

	controle Tweede Kamer	controle Rekenkamer
toets voorstellen regering	++	0
rechtmatigheid	+	++
doelmatigheid, effectiviteit in uitvoeringspraktijk	0/+	+
monitoring, bewaken voortgang	+	+
leren, reflectie	0/+	+
leidend tot uitspraken over vertrouwen in regering	++	0

Figuur 3.9: Schema modaliteiten controle Tweede Kamer en Algemene Rekenkamer

Met grote regelmaat wijst de Algemene Rekenkamer op de tekortschietende informatievoorziening aan de Tweede Kamer. In zijn verklaring voor de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten verklaarde het Lid van het College van de Algemene Rekenkamer Gerrit de Jong:

*'Wij doen regelmatig onderzoek naar grote projecten. Ik heb een stapeltje rapporten bij mij vanaf het jaar 2000. Wij hebben vastgesteld dat de Kamer zelf een grote projectenregeling in het leven heeft geroepen. Wij hebben aan de hand van twintig grote projecten (...) onderzocht in hoeverre het kabinet zich*

*heeft gehouden aan de groteprojecten-regeling. (...) Daar staat helemaal niets bijzonders in. Het gaat om informatie die iedereen nodig heeft die enige controle wil uitoefenen op een groot project. Het is geen buitensporige regeling. Wij hebben vastgesteld dat in de helft van de gevallen de organisatie op de departementen niet is ingericht om deze informatie te verstrekken. In de andere helft van de gevallen, waarin de organisatie op de departementen daarop wel is ingericht, is het resultaat dat de helft van de informatie die de Kamer ontvangt niet voldoet aan haar regeling. Men kan zich afvragen hoe dat kan. Die informatie is door de Kamer geaccepteerd, in een gemutileerde vorm, waarin zij de informatie eigenlijk niet had willen hebben. (...) In de economische literatuur is er het model van de principaal en de agent. U bent als wetgevende macht de principaal. Het kabinet is de uitvoerende macht, de agent. Een kenmerk van zo'n model is de enorme asymmetrie in informatie. De agent beschikt over ontzettend veel informatie en de principaal, de Kamer, over heel weinig informatie. Een ander element is dat je het morele risico loopt, dat de informatie wordt gemanipuleerd door de agent, omdat die een eigen agenda heeft. (...) De Kamer moet zij zich slimmer gedragen dan de agent. Zij moet signalen weten te ontzetselen die haar in staat stellen om haar hoge ambt goed te kunnen vervullen. (...) Daar hoort volgens mij niet bij dat informatie die niet aan uw eigen standaarden voldoet hier toch wordt geaccepteerd.<sup>191</sup>*

In de Staat van de Beleidsinformatie toetst de Rekenkamer jaarlijks het informatiegehalte van door de regering aan de Kamer gezonden stukken, waarbij ze zich ieder jaar concentreert op een thema als bijvoorbeeld begrotingsinformatie of de informatievoorziening over Grote Projecten. De Rekenkamer betoont zich met regelmaat kritisch over de verstrekte informatie, maar wijst ook op de gebreken in de informatiecultuur in de Tweede Kamer. In een artikel wezen Brandenburg en Stuiveling op de dubbelhartigheid van de Tweede Kamer rond het dossier Ecologische Hoofdstructuur (EHS).<sup>192</sup> De Kamer die enerzijds de besluitvorming grotendeels decentraliseert naar provincies en een jaar later toch weer nauwkeurig over de gang van zaken geïnformeerd wil worden door de minister van LNV.<sup>193</sup>

### **Raadplegen documenten**

De informatiepositie van de Algemene Rekenkamer versus de informatiepositie van de Tweede Kamer vergaderjaar verdient nadere beschouwing. De Algemene Rekenkamer concentreert zich op aspecten van rechtmatigheid en doelmatigheid en de Tweede Kamer controleert het regeringsbeleid als geheel, maar de Algemene Rekenkamer beschikt over verdergaande informatiebevoegdheden dan de Tweede Kamer. Dat is in zekere zin opmerkelijk. In de Comptabiliteitswet is in art. 87 bepaald dat de Rekenkamer bevoegd is tot documentonderzoek bij alle dienstonderdelen van het rijk.

*87 lid 1. De Algemene Rekenkamer is bevoegd, voor zover zij een en ander nodig acht voor het uitoefenen van haar taak, bij alle dienstonderdelen van het Rijk alle goederen, administraties, documenten en andere informatiedragers op door haar aan te geven wijze te onderzoeken.*

Dit artikel 87 geeft de Algemene Rekenkamer een ruime bevoegdheid om alles te onderzoeken van wat zij voor de uitoefening van haar taken dienstig acht. Het gaat hierbij niet louter om het raadplegen van schriftelijke documenten, maar ook om rechtstreekse toegang tot de automatiseringssystemen van departementen. In de casus van de schenking van De Nederlandsche Bank van Mondriaan's schilderij Victory Boogie Woogie zijn een reeks afspraken gemaakt tussen het ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer. Deze afspraken hebben een bredere betekenis dan de kwestie van de schenking.<sup>194</sup> Uitgangspunt is dat de Algemene Rekenkamer alle informatie krijgt die zij nodig heeft voor de uitoefening van haar controlerende taak. Tot deze informatie behoort ook alle informatie die naar zijn aard of naar de opvatting van de minister vertrouwelijk is. De Rekenkamer beslist zelf over het openbaar maken van aan haar verstrekte vertrouwelijke informatie. De minister heeft echter een veto voor wat betreft de informatie waarvan openbaarmaking volgens hem in strijd zou zijn met het belang van de staat (zie hoofdstuk 3). De Rekenkamer mag kortweg gezegd alles inzien, maar niet alles publiceren.

Daarmee heeft de Rekenkamer een belangrijke informatievoorsprong ten opzichte van de Tweede Kamer. Het parlement beschikt weliswaar over belangrijke informatie-rechten, voortvloeiend uit art. 68 Grondwet in combinatie met de ministeriële verantwoordelijkheid ex. art. 42 Grondwet. De minister is verplicht om gevraagde of ongevraagde informatie te verstrekken aan het parlement. Uit de empirie als geschetst in hoofdstuk 1 en 4 blijkt echter dat gebrekkige informatievoorziening regelmatig plaats vindt. De Tweede Kamer kan de minister om inlichtingen vragen, maar de minister is niet gehouden om stukken bestemd voor intern beraad aan de Kamer te verstrekken, omdat dit in strijd zou zijn met het belang van de staat. Alleen in het geval van een parlementaire enquête heeft de Tweede Kamer recht op inzage in alle beschikbare documenten, hoewel ook dan de regering in theorie nog 'het belang van de staat' kan inroepen om bepaalde stukken niet te verstrekken. In algemene zin geldt dat de Algemene Rekenkamer alle documenten binnen departementen of overheidsdiensten kan inzien, ook stukken die bestemd zijn voor intern beraad, terwijl de Kamer alleen die stukken kan raadplegen die de minister naar de Kamer stuurt.

### **Mondelinge informatie**

In hetzelfde artikel 87 van de Comptabiliteitswet wordt in lid 2 het volgende bepaald:

*Onze Ministers zijn gehouden desgevraagd de inlichtingen te verstrekken die de Algemene Rekenkamer voor haar taak nodig acht.*

De verplichting van de minister om inlichtingen te verstrekken strekt zich ook uit tot de ambtenaren die onder het gezag van de minister ressorteren. Ook ambtenaren of ingehuurd externe deskundigen zijn verplicht om de door de Algemene Rekenkamer gevraagde informatie te verstrekken. Het kan daarbij gaan om zowel mondelinge als schriftelijke informatievoorziening. Voor een goed begrip hiervan is het van belang om te weten dat een aanzienlijke groep ambtenaren van de Algemene Rekenkamer hun werk grotendeels verricht ten burele van de departementen. Zij hebben daar een

pasje, werkplek en computer en leggen zich bijvoorbeeld toe op het controleren van de jaarrekening, het doorrekenen van de rijksbegroting of richten zich op een specifiek thema dat bijzondere aandacht verdient (in 2009 bijvoorbeeld de wijkenaanpak en grote ICT – projecten). Zij lopen in de gangen van ministeries en kunnen gemakkelijk ambtenaren van het betreffende departement aanspreken. Vaak gaat dat via een formeel verzoek om inlichtingen via de departementale contactambtenaar, maar soms ook bij de koffie-automaat. Over het algemeen genomen zijn de lijnen betrekkelijk kort en kunnen ambtenaren van departementen alle inlichtingen verstrekken die de Algemene Rekenkamer voor haar taak nodig acht. De inhoudelijke oogst van deze contacten wordt ex post door de verantwoordelijk minister in zekere zin gelegitimeerd via het proces van ambtelijk en bestuurlijk hoor en wederhoor.

Ook hier is weer een belangrijk verschil met de informatiepositie van de Tweede Kamer. In beginsel heeft de Tweede Kamer contact met de minister en niet met de ambtenaren die onder deze minister ressorteren. In het hoofdstuk over contacten tussen Kamerleden en ambtenaren is deze thematiek uitgebreid besproken. Grondlegger voor het huidige regime zijn de 'Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren' van 1998. Ambtenaren kunnen wel technische vragen beantwoorden, maar zullen bij beleidsinhoudelijke kwesties snel doorverwijzen naar de minister. In de praktijk is er regelmatig contact tussen Kamerleden en ambtenaren, maar dergelijke contacten zijn grotendeels voorbehouden aan leden van coalitiepartijen. Kamerleden kunnen ambtenaren niet bevragen op de doelmatigheid van beleid, terwijl de Algemene Rekenkamer dit wel kan. Alleen in het geval van een parlementair onderzoek of parlementaire enquête worden de bevoegdheden van de Tweede Kamer verruimd en kan de Kamer ook ambtenaren horen. In algemene zin geldt dat de Algemene Rekenkamer alle ambtenaren binnen departementen of overheidsdiensten kan bevragen, terwijl de Kamer alleen ambtenaren kan horen via door de minister goedgekeurde technische briefings. Beleidsinhoudelijke kwesties, zoals de doelmatigheid van beleid, vormen daarbij geen onderwerp van gesprek. Volgens de president Stuiveling van de Algemene Rekenkamer is het uiteindelijk een cultuurprobleem. Departementen moeten volgens haar leren om geen spelletjes te spelen met de informatievoorziening. Ambtenaren moeten leren dat zij beleid en plannen beter kunnen ontwikkelen in interactie met de samenleving; daarbij is ook een andere rol van de Tweede Kamer vereist.

*'De Kamer kan dan in een vroeg stadium meedenken over en mede richting geven aan het te voeren beleid. Op dat moment is het ook logisch dat de Kamer de beschikking krijgt over beleidsvoorbereidende documenten. De Kamer zou daarnaast ook actiever kunnen participeren in de zogenaamde beleidsdoorlichtingen. Een versterking van de informatiepositie van de Kamer zal alleen succesvol zijn indien zij is ingebed in een dragend cultuurproces en aansluit bij een gestructureerde vorm van informatie uitwisseling met de samenleving.'* (Stuiveling)

Deze verschillen in informatiepositie van de verschillende Hoge Colleges van Staat – Tweede Kamer en Algemene Rekenkamer – zijn als gezegd opmerkelijk. De Algemene

Rekenkamer beschikt in haar dagelijks werk over verdergaande bevoegdheden voor het vergaren van informatie dan de Tweede Kamer. Terwijl in een representatieve democratie het parlement dé controleur van het overheidsbeleid is en niet op voorhand valt in te zien waarom de uiteindelijke controleur over minder bevoegdheden zou moeten beschikken dan een instantie die zich – met alle respect – toelegt op deelcontroles, namelijk die naar de rechtmatigheid en doelmatigheid van beleid. Weliswaar heeft de Tweede Kamer in het geval van een parlementaire enquête de vergaande bevoegdheid om mensen onder ede te horen – een bevoegdheid waar de Rekenkamer niet over beschikt – maar dit is een relatief uitzonderlijke situatie. De Tweede Kamer moet doorgaans op basis van minder informatie een breder oordeel vellen en dat lijkt een incongruentie die niet goed te rechtvaardigen is.

### Argumenten verschil in informatiepositie

Tegelijkertijd zijn er natuurlijk wel degelijk moverende redenen (geweest) die verklaren waarom de situatie is zoals hij is. Hieronder volgen enkele overwegingen die een verklaring kunnen bieden voor dit verschil in informatiepositie tussen Tweede Kamer en Rekenkamer. De ontwikkelingsgang van deze organen vormt daarbij waarschijnlijk de belangrijkste verklaringsgrond; beide Hoge Colleges van Staat kennen elk een eigen ontstaansgeschiedenis. Volgens President Stuiveling van de Algemene Rekenkamer is een ruimere toegang tot departementale informatie ook niet de oplossing van het probleem:

*‘De ministeriële verantwoordelijkheid en de informatieplicht van de minister zijn de aanknopingspunten voor de Tweede Kamer om goede, toegankelijke en samenhangende informatie van de minister te verkrijgen. Hierover moet de Kamer het debat met de minister aangaan. Ze zou haar eigen informatiepositie op voorhand beter kunnen regelen; dat is vruchtbaarder dan een pleidooi voor vrije toegang tot informatie op de departementen.’ (Stuiveling)*

Een regelmatig gehanteerd argument om de verschillen te verklaren is gelegen in de opvatting dat de Tweede Kamer op hoofdlijnen moet controleren en niet op details. Daarom hoeft de Kamer geen inzage te hebben in al die gedetailleerde ambtelijke stukken en moet ze zich niet in verwarring laten brengen door verklaringen van individuele functionarissen. Het gaat om de grote lijn en die wordt gewisseld tussen Minister en Tweede Kamer. Dit argument lijkt overtuigend, maar miskent de wisselwerking tussen zicht op details en zicht op grote lijnen. Soms moet je in de krochten van een dossier afdalen om zicht te krijgen op de werkelijke keuzes.

*‘Het is relatief makkelijk om details te kennen. Het kost daarentegen soms heel veel tijd om écht zicht te krijgen op de hoofdlijnen. Neem de Parlementaire Commissie Onderwijsbeleid. Daar is heel veel noeste arbeid verricht en Kamerleden hebben zich een lange periode vrijgemaakt om zich daaraan te wijden. En dan, na lang studeren en nadenken en met heel veel mensen praten krijg je zicht op wat er nu eigenlijk aan de hand was in het onderwijsbeleid.’ (M.L. Vos)*



Een ander argument richt zich op de bijzondere taak van de Rekenkamer. Deze dient immers de rechtmatigheid en doelmatigheid van de rijksuitgaven te controleren en heeft derhalve inzicht nodig in alle beschikbare documenten.<sup>195</sup> Gewapend met deze inzichten kan de Tweede Kamer vervolgens haar politieke controle uitoefenen. Dit argument miskent de behoefte van Kamerleden om ook zelfstandig op onderdelen beter inzicht te kunnen krijgen in de achterliggende feiten en motieven die hebben geleid tot bepaalde beleidskeuzes. Ook de Tweede Kamer spreekt de minister aan op de rechtmatigheid en doelmatigheid van beleid en het kan daarbij soms zeer verhelderend werken om inzage te hebben in alle relevante documenten en te kunnen spreken met alle relevante betrokken actoren, ook indien zij als ambtenaar het publiek belang dienen.

Vertrouwelijkheid is een volgend argument voor een andere behandeling van de Algemene Rekenkamer en de Tweede Kamer. Met de Algemene Rekenkamer kun je zaken doen; dat is een eerbiedwaardig college van drie personen, die zich goed bewust zijn van hun verantwoordelijkheid. Zij weten welke informatie wel en welke informatie niet naar buiten kan worden gebracht. De Tweede Kamer is in vergelijking daarmee een kruiwagen met kikkers die alle kanten op springen. Dit argument lijkt overtuigend. De Algemene Rekenkamer kent zorgvuldige procedures met betrekking tot hoor en wederhoor en de openbaarmaking van stukken, terwijl leden van de Tweede Kamer al snel bij een incident in het zicht van de camera's schande roepen. Bij nadere beschouwing blijken er echter wel degelijk goede afspraken te maken met de Kamer omtrent de vertrouwelijkheid van stukken. Het bekendste voorbeeld is de zogenaamde 'Commissie Stiekem', bestaande uit fractievoorzitters van grote partijen die informatie krijgt over de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Minder zichtbaar zijn de vertrouwelijke briefings die met enige regelmaat plaats vinden rond bijvoorbeeld de financiering van grote projecten. Ook parlementaire onderzoekscommissies maken afspraken met de regering welke informatie zij alleen mogen raadplegen en welke informatie ook in het eindrapport openbaar gemaakt mag worden. Tenslotte is ook wel gepleit voor een bijzondere rol van het Presidium van de Tweede Kamer op dit terrein: bij verschil van mening tussen kabinet en Kamer over de inzage in documenten zou het Presidium of de Voorzitter deze stukken kunnen inzien en vervolgens een bindend advies kunnen uitbrengen over de inzage in deze documenten. Over het algemeen blijken Kamerleden zich goed te houden aan afspraken omtrent vertrouwelijkheid; het fenomeen 'lekker' wordt meer toegeschreven aan bewindslieden of ambtenaren dan aan Kamerleden. Overigens zijn Kamerleden over het algemeen terughoudend in het toelaten van vertrouwelijke informatievoorziening, omdat zij de verstrekte informatie dan niet kunnen gebruiken in het politiek debat.

Een laatste argument om de Tweede Kamer een minder sterke informatiepositie te geven dan de Algemene Rekenkamer is gelegen in de politieke dynamiek die inherent is aan het parlementair werk. Van de Algemene Rekenkamer mag verwacht worden dat zij er niet op uit is om het kabinet 'pootje te lichten'. In het verkeer tussen Algemene Rekenkamer en kabinet geldt ook het principe van ambtelijk en bestuurlijk 'hoor en wederhoor', waarbij een rapport eerst op ambtelijk niveau en vervolgens

aan de minister voorgelegd wordt met een verzoek om een reactie. Deze reactie van de minister en het daarop volgende slotwoord van de Algemene Rekenkamer maakt ook deel uit van het definitieve rapport. In het verkeer tussen kabinet en Kamer is er wel sprake van hoor en wederhoor, maar niet van een vergelijkbare voorafgaande vertrouwelijke fase. Bij de samenstelling van het College wordt er in de praktijk op toegezien dat de verschillende politieke stromingen gelijkelijk vertegenwoordigd zijn. De Algemene Rekenkamer ontleent haar gezag mede aan het feit dat zij juist enige afstand bewaart tot het dagelijks politiek gekrakeel aan het Binnenhof. Zij hanteert daarbij een kritisch-constructieve strategie; over het algemeen wordt de kritiek van de Rekenkamer verpakt in een positief getoonzette boodschap. 'Het gaat de goede richting op, maar op onderdelen zijn nog verbeteringen mogelijk'. Met deze benadering zoekt de Rekenkamer naar constructieve relaties met departementen, zodat haar aanbevelingen ook zoveel mogelijk overgenomen worden.

Dit laatste argument lijkt nog het meest overtuigend. Waar de Rekenkamer genegen is om een aantal ontwikkelingen te bezien als een leerproces, daar heeft een deel van de Kamer – de oppositie – er vooral belang bij om voorbeelden van beleidsfalen zo scherp mogelijk aan te zetten en zo breed mogelijk uit te meten. Een open toegang tot documenten die op departementen circuleren en open relaties tussen Kamerleden en ambtenaren over beleidsinhoudelijke kwesties zullen er in eerst instantie toe leiden dat er meer berichten over vertraging en mislukkingen naar buiten zullen komen. Toch is het goed om eens te doordenken wat er nu allemaal mis kan gaan bij een grotere transparantie. Minister Donner gaf tijdens de debatten over het al dan niet sluiten van de kerncentrale van Borssele aan dat inzage door Kamerleden van stukken die bestemd zijn voor intern beraad ten koste zou gaan van het functioneren van de overheid.

*'(...) het gaat om het beginsel dat het niet verenigbaar is met het functioneren van de overheid als de stukken die intern worden gebruikt voor het proces van meningsvorming op enig moment geopenbaard worden en aan de Kamer worden verstrekt.'*<sup>196</sup>

Is het functioneren van de overheid hier inderdaad in het geding? Wat gaat er nu precies mis indien een Kamerlid van de SP inzage krijgt in stukken die op het ministerie van VWS circuleren over sociaal-economische gezondheidsverschillen? Wat zijn precies de risico's indien een Kamerlid van de PVV beleidsinhoudelijke informatie verkrijgt van ambtenaren die werkzaam zijn op dit dossier bij de minister van Wonen, Wijken en Integratie? In welke mate komt het functioneren van de overheid in het geding indien Kamerleden van D66 of de VVD kennis kunnen nemen van de gedachteontwikkeling over innovatie zoals deze op het ministerie van EZ plaatsvindt? Hoe dienen deze risico's begrepen te worden in de wetenschap dat deze Kamerleden bij de volgende verkiezingen geroepen kunnen worden tot het ministersambt? Mijn voorlopige inschatting luidt dat een dergelijke open toegang weliswaar kan leiden tot enig bestuurlijk ongemak en dat het vanuit een strikt idee over scheiding der machten onwenselijk kan worden geacht, maar dat de beleidsinhoudelijke risico's hiervan relatief beperkt zijn. Dat het functioneren van de overheid hiermee in het geding zou

komen, lijkt betrekkelijk zwaar aangezet. In andere landen kan het parlement toegang tot deze documenten en ambtsdragers gemakkelijk verkrijgen en het functioneren van de overheid is daar geenszins in het geding. Het bestuurlijk ongemak van inzage in beschikbare documenten en open contacten tussen Kamerleden en ambtenaren dient te worden afgewogen tegen de voordelen van transparantie. Het moge duidelijk zijn dat het daarbij om belangrijke bevoegdheden gaat; het zijn precies deze bevoegdheden – inzage in alle relevante documenten en het direct horen van alle betrokkenen – die de Kamer verkrijgt indien zij besluit tot een parlementaire enquête. Het zijn met andere woorden fundamentele bevoegdheden die noodzakelijk zijn om tot waarheidsvinding te kunnen komen. Blijkbaar zijn er in het dagelijks informatieverkeer tussen Kamer en kabinet andere en hogere waarden in het geding dan ‘waarheidsvinding’. Want indien waarheidsvinding het belangrijkste streven zou zijn, dan zou een onbelemmerde toegang van het parlement tot de beschikbare documenten binnen departementen en tot de relevante functionarissen op ministeries in de rede liggen. In het dagelijks informatieverkeer tussen kabinet en Kamer prevaleert de idee van machtscheiding boven de idee van waarheidsvinding.

## Resumé

Hierboven is kort gereflecteerd op de informatiepositie van de Algemene Rekenkamer versus de informatiepositie van de Tweede Kamer. Deze bevoegdheden zijn de resultante van een geleidelijk geëvolueerde praktijk van elk der instellingen in relatie tot de uitvoerende macht. Er is bij mijn weten tot dusver geen bewuste afweging gemaakt over hoe de informatieposities van beide Hoge Colleges van Staat zich tot elkaar zouden behoren te verhouden.

De verschillen in informatiepositie van de verschillende Hoge Colleges van Staat – Tweede Kamer en Algemene Rekenkamer – zijn opmerkelijk. De Algemene Rekenkamer beschikt in haar dagelijks werk over verdergaande bevoegdheden voor het vergaren van informatie dan de Tweede Kamer. Zo kan de Rekenkamer ambtenaren bevragen over beleidsinhoudelijke kwesties en heeft zij toegang tot alle documenten binnen departementen, ook stukken die bestemd zijn voor intern beraad. De Tweede Kamer heeft deze bevoegdheden alleen in de uitzonderlijke situatie van een parlementaire enquête. Deze incongruentie in de informatiepositie van beide Hoge Colleges van Staat lijkt ook bij nadere beschouwing niet goed te rechtvaardigen.

### 3.9 Conclusies

In dit hoofdstuk zijn enkele theoretische noties met betrekking tot de relatie tussen informatie en politiek de revue gepasseerd. Gestart werd met een nadere verkenning van de centrale begrippen informatie en politiek en de samenhang met verwante concepten als data, kennis, betekenis, interpretatie, representatie en macht. Informatie en politiek komen samen in besluitvormingsprocessen. Daarbij is een analytisch-rationele benadering en een netwerk-contextuele benadering te onderscheiden, elk met eigen gevolgen voor het gebruik van informatie. Een bekende theorie die betrekking heeft op het beschrijven en duiden van ongelijkwaardige informatierelaties is de principaal-agent theorie; deze is toegepast op de verhouding tussen regering en parlement in Nederland. Vervolgens is een meer staatsrechtelijk perspectief op het thema gegeven door de betekenis en interpretatie van de informatieplicht van regering aan parlement ex art. 68 Grondwet te beschrijven en te problematiseren. De relatie met het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid vormde onderwerp van reflectie in de laatste paragraaf. Op basis van deze verschillende theoretische overwegingen en perspectieven kunnen enkele conclusies getrokken worden.

1. Informatie is een meerduidig en ambigu begrip, in het bijzonder vanwege het feit dat zender én ontvanger een rol als betekenisgever vervullen. In het denken over informatie staat het perspectief van de zender doorgaans centraal, terwijl de uiteindelijke betekenisgeving plaats vindt door de ontvanger.
2. Informatie en politiek zijn indringend vervlochten. De relatie tussen informatie en politiek heeft uiteindelijk betrekking op de relatie tussen kennis en macht. De stelling van Francis Bacon in de 17<sup>e</sup> eeuw – ‘kennis is macht’ – wordt bevestigd in recente wetenschappelijke literatuur waarin een nadrukkelijk verband tussen informatie, kennis en macht wordt geconstateerd. Kennis en macht zijn begrippen die elkaar construeren: kennis kan bijdragen aan het versterken van iemands machtspositie; macht kan bijdragen aan het versterken van iemands kennispositie.
3. Representatie is een wezenskenmerk van informatie en representatie is een wezenskenmerk van politiek in haar meest voorkomende institutionele uitdruktingsvorm, namelijk de representatieve democratie. Hetgeen de vraag oproept of het mogelijk is om het gerepresenteerde direct, in haar ‘oorspronkelijk gezicht’, te aanschouwen. Wat is de relatie tussen ‘representation and reality’, tussen de landkaart en het landschap? Welke aspecten zijn weggelaten uit de landkaart en welke zijn juist nadrukkelijk gemarkeerd in de representatie?
4. Het gebruik van informatie in politieke oordeelsvorming is lastig meetbaar. Wel zijn een reeks factoren te benoemen die van invloed zijn op het benutten van informatie in besluitvorming. Een aantal factoren hebben betrekking op de zender van de informatie: de gezaghebbendheid van de bron, de nabijheid van de

zender, de helderheid van de boodschap, de timing en de energie en persoonlijke kwaliteiten van de boodschapper. Andere factoren hebben betrekking op de omstandigheden zoals de politieke of maatschappelijke urgentie, de vraag of er sprake is van een 'policy window' en de mate waarin een onderwerp reeds gepolitiseerd is. Indien dit laatste het geval is, zal informatie slechts gebruikt worden voor zover zij van strategisch nut is.

5. De informatierelatie tussen parlement en regering vertoont de kenmerken van de informatie asymmetrie zoals die in de principaal-agentbenadering wordt beschreven. Het instrumentarium dat de principaal ten dienste staat om een adequate informatievoorziening door de agent te borgen behelst de selectie van de agent, het maken van afspraken over de informatievoorziening, periodieke monitoring en rapportage, alsmede het organiseren van voldoende checks and balances en het voorkomen van een informatiemonopolie. Indien deze instrumenten betrokken worden op de actuele informatierelaties tussen regering en parlement in Nederland kan geconcludeerd worden dat in het afgelopen decennium weliswaar enkele betekenisvolle stappen zijn gezet in de richting van een adequate informatievoorziening, maar dat het parlement als principaal toch vooral afhankelijk is van de welwillendheid van de regering om adequate informatie te verstrekken.
6. De aard en omvang van de informatieplicht van regering aan parlement als neergelegd in artikel 68 Grondwet is onduidelijk. De heersende interpretatie is dat de Kamer alleen recht kan doen gelden op *feiten* en *argumenten* die ten grondslag liggen aan het besluit. Op basis van de in dit hoofdstuk geschetste overwegingen is een minder beperkte interpretatie van art. 68 Grondwet wenselijk. De regering dient de Tweede Kamer uit eigener beweging te informeren over de voor de betreffende besluitvorming *relevante feiten*, de *argumenten* die ten grondslag liggen aan het besluit, de *overwogen varianten*, alsmede de *risico's* die verbonden zijn aan het betreffende kabinetsvoorstel.
7. De verschillen in informatiepositie van de verschillende Hoge Colleges van Staat – Tweede Kamer en Algemene Rekenkamer – zijn opmerkelijk. De Algemene Rekenkamer beschikt in haar dagelijks werk over verdergaande bevoegdheden voor het vergaren van informatie dan de Tweede Kamer. Zo kan de Rekenkamer ambtenaren bevragen over beleidsinhoudelijke kwesties en heeft zij toegang tot alle documenten binnen departementen, ook stukken die bestemd zijn voor intern beraad. De Tweede Kamer heeft deze bevoegdheden alleen in de uitzonderlijke situatie van een parlementaire enquête. Deze incongruentie in de informatiepositie van beide Hoge Colleges van Staat lijkt ook bij nadere beschouwing niet goed te rechtvaardigen.
8. De heersende interpretatie van de ministeriële verantwoordelijkheid leidt de facto tot het afschermen van ideeën van ambtenaren van het publiek debat. Indien het parlement haar controlerende rol goed wil kunnen uitvoeren, dient zij de beschikking te hebben over alle relevante overwegingen, risico's en beleidsalter-

natieven. In een kennissamenleving draait het om het combineren van kennis, ideeën en nieuwe inzichten, niet alleen in het bedrijfsleven, maar ook in het openbaar bestuur. Er zijn geen dwingende redenen om de ideeën van ambtenaren daarvan uit te zonderen, of in het publiek debat als onaanraakbaar te beschouwen. De ministeriële verantwoordelijkheid voor uitlatingen van ambtenaren is een historische anomalie en verdient op dit aspect herinterpretatie.

Hoe vertellen we het de Kamer?

## Tussenspel Debat verkiezing Kamervoorzitter

Eind 2006 vonden verkiezingen voor de Tweede Kamer plaats. Een van de eerste activiteiten van de nieuw gekozen Kamer is het kiezen van een nieuwe voorzitter. De afgelopen decennia was de keuze van de Voorzitter de uitkomst van een betrekkelijk schimmig onderhandelingspel tussen de politieke voorlieden van de grote fracties, waarbij deze post werd afgewogen tegen het voorzitterschap van de Eerste Kamer, het vicevoorzitterschap van de Raad van State, de Nederlandse Eurocommissaris en andere zware publieke functies. De laatste jaren lijkt deze verkiezing van de Kamervoorzitter echter steeds meer een open en democratisch proces te zijn waarbij meerdere kandidaten daadwerkelijk met elkaar strijden, ditmaal niet om de gunst van de kiezer maar om de gunst van collega-Kamerleden. Frans Weisglas was de eerste Kamervoorzitter die op deze wijze verkozen werd en ook de verkiezing van de Voorzitter in 2006 was een relatief open kwestie. Vanuit de nieuwgekozen fracties stelden zich Maria van der Hoeven (CDA), Gerdi Verbeet (PvdA) en Henk Kamp (VVD) kandidaat voor het voorzitterschap. Elk der kandidaten stuurde de Kamer een korte 'sollicitatiebrief' van anderhalf A4. Kandidaatvoorzitter Verbeet verwees in haar brief kort naar de gebrekkige beantwoording van bewindslieden op vragen vanuit de Tweede Kamer.

*'Ik weet hoe intensief debatten worden voorbereid en hoeveel op het spel kan staan. Dat verklaart de ergernis van de Leden als bewindspersonen wijdloperige of ontwijkende antwoorden geven of als de geplande tijd voor een debat geen ruimte biedt voor een diepgaande gedachtewisseling.'*<sup>197</sup>

De andere kandidaten schonken in hun brief geen aandacht aan de informatierelatie tussen regering en parlement. Op 6 december 2006 vond het debat plaats tussen de nieuwgekozen Kamer en de drie kandidaat-voorzitters. Gedurende dit debat vormde de dualistische opstelling van de kandidaatvoorzitter een van de onderwerpen van gesprek. Ook werd de houding van de kandidaatvoorzitters geproefd ten aanzien van vernieuwingen in de werkwijze van het parlement.<sup>198</sup> Een voorbeeld hiervan is de bijdrage van Sharon Dijksma:

*‘Dit is ook het moment om u te bevragen op uw visie op een aantal andere nieuwe instrumenten die de Kamer zou kunnen hanteren, bijvoorbeeld een tussenvorm tussen het zware instrument van een parlementaire enquête, zoals wij die nu kennen, en de hoorzitting die wij eigenlijk nu alleen maar in zeer lichte vorm kennen. In de Amerikaanse Senaat bijvoorbeeld is het organiseren van een hearing (hoorzitting) iets waarmee een parlement snel en adequaat, maar toch onder ede de nodige informatie kan verkrijgen. Wat vindt u daarvan?’*

De kandidaten toonden zich welwillend ten opzichte van dergelijke vernieuwingen. Dat gold voor het experimenteren met hearings, maar ook voor het fenomeen themacommissies welke vanuit een minder verkokerd perspectief een maatschappelijk thema zouden kunnen benaderen. Ook werden kandidaten bevraagd op hun houding



ten aanzien van de vanuit verschillende gremia voorgestelde uitbreiding van de capaciteit van het parlement. Ten slotte vormde ook de informatierelatie tussen regering en parlement een terugkerend onderwerp van gesprek in het debat met de drie kandidaten. Hieronder worden de belangrijkste bijdragen over dit onderwerp thema kort weergegeven.

*De heer **Duyvendak:** ' (...) ik vraag de kandidaten ook op dit punt te reageren. Het gaat er daarbij om dat er heel simpel, antwoord wordt gegeven op vragen. De Kamer stelt vele vragen aan de regering; schriftelijke vragen, mondelinge vragen in plenaire debatten enzovoorts. De ervaring leert ons dat de Kamer veel te vaak met een kluitje in het riet wordt gestuurd en dat er geen echte en volledige antwoorden worden gegeven op deze vragen. De kandidaten hebben daarmee waarschijnlijk vanuit diverse posities ervaring. Delen zij deze visie? (...) Wij voerden het debat over het antwoord geven op vragen vier jaar geleden ook al met de kandidaten. Toen zeiden zij dat zij daar veel meer achteraan zouden zitten. Ons moet van het hart dat dit te weinig is gebeurd. Wij hebben te vaak meegemaakt dat op deze plek collega's vragen stellen aan het kabinet en dat er ontwijkende antwoorden komen. Wij zouden willen dat de Voorzitter dan inspringt en zegt dat het debat niet voorbij is voordat de minister of de staatssecretaris het antwoord heeft gegeven. Zijn de kandidaten bereid die rol te vervullen?*

*Mevrouw **Kant:** ' (...) De brief van mevrouw Verbeet bevat een passage die mij in het bijzonder aanspreekt en wel de opmerking over de ergernis van Kamerleden wanneer bewindspersonen wijdlopige of ontwijkende antwoorden geven. De woordkeus is niet alleen heel mooi, maar het is ook nog eens bijzonder herkenbaar. Zij constateert deze ergernis, maar hoe denkt zij hierin als Voorzitter verbetering te kunnen brengen? Welke rol kan zij daarbij spelen? Omdat mevrouw Verbeet deze vraag heeft opgeworpen, wil ik hem ook aan de andere kandidaten stellen. Ik doe dat zeker ook, omdat zij als bewindspersonen inmiddels geoefend zijn in het geven van wijdlopige en ontwijkende antwoorden. Zij weten waar wij het over hebben! Zij weten hoe het werkt!'*

*De heer **Slob:** ' (...) Wij hechten ook zeer aan het voortdurend verbeteren van de informatievoorziening aan de Tweede Kamer omdat dit van cruciaal belang is voor het uitoefenen van een belangrijke taak van de Kamer, te weten het controleren van de regering. Wij hebben behoefte aan een adequate informatievoorziening en aan verwerking van de informatie, zodat wij deze op een goede wijze kunnen inzetten in de debatten met de regering. Ik zou graag van de drie kandidaten willen horen hoe zij als Voorzitter zouden willen werken aan verbetering van de informatievoorziening, want daar zijn wij nooit klaar mee.'*

*De heer **Wilders:** ' (...) Ook ik stoor mij eraan dat wij vaak niet krijgen waarop wij recht hebben. Een enkele kandidaat heeft daarover in zijn of haar sollicitatiebrief al opmerkingen gemaakt. Te vaak komt het voor dat collega's,*

*van welke partij dan ook, hier bij de regeling van werkzaamheden staan omdat brieven niet binnen de termijn die het Reglement van Orde stelt, worden beantwoord. Dat komt niet incidenteel voor maar heel vaak. Te vaak ook wordt tijdens plenaire debatten geen antwoord gegeven. Dan gokt iemand in vak K erop dat de Voorzitter geen interrupties meer toestaat en is het punt weg. Ik weet ook dat de Voorzitter geen ijzer met handen kan breken en dat hij mensen niet kan dwingen om te zeggen wat zij willen zeggen, maar toch vind ik dit een belangrijk punt. De kandidaten vraag ik daarom hoe zij daarmee omgaan en hoe zij de belangen van de Kamerleden het best en het meest effectief zullen verdedigen.'*

De verschillende kandidaten reageerden op de vragen uit de Kamer. Van der Hoeven ging in haar antwoord nauwelijks in op de aspecten met betrekking tot de informatievoorziening aan de Kamer en haar reactie is om deze reden hier niet opgenomen.

Mevrouw **Verbeet** (PvdA): *'(...) Ik heb mij er net als mevrouw Kant buitengewoon aan geërgerd dat wij geen greep kregen op de antwoorden van sommige bewindspersonen. De vragen die wij stelden waren glashelder, maar dat gold niet voor de antwoorden. Ik heb mij daarover wel eens beklaagd. Ik vind dat een Voorzitter dan moet ingrijpen en namens ons allen moet zeggen: bewindspersoon van dienst, u moet gewoon antwoorden. (...) Als wij de toezeggingen gaan samenvatten, stimuleert dat de bewindspersonen om tot meer helderheid in hun beantwoording te komen. Maar ik ben ook kritisch naar de Kamer zelf. Wij kunnen veel spitsen zijn in de vragen die wij stellen, met als voorbeeld het mondelinge vrageuur. Het lijkt wel of wij elkaar besmetten met het virus van het houden van ellenlange inleidingen en het toch weer naar voren brengen van standpunten, zeker als de camera's draaien. Wij kunnen zelf scherper zijn in het formuleren van de vragen, en de bewindspersonen geen kans geven om ons te ontglippen.'*

Kandidaat Kamp werd aangesproken op het feit dat hij als minister van Defensie met enige regelmaat de Kamer te laat zou hebben geïnformeerd. Hij verweerde zich door te stellen dat de Kamer recht heeft op alle informatie die zij nuttig acht, maar dat de Kamer ook rekening moet houden met de praktische mogelijkheden van een minister om de Kamer te voorzien van informatie.

De heer **Kamp** (VVD): *'(...) Het is glashelder dat de Kamer alle informatie moet krijgen die de Kamer wil hebben. Over de vorm waarin dat moet gebeuren kan men met de Kamer spreken. Als het staatsbelang of het belang van personen openbare behandeling in de weg staat, kan men met de Kamer overleggen of de informatie in een andere vorm kan worden gegoten, maar de regering heeft alle informatie aan de Kamer te geven, omdat de Kamer anders niet kan controleren. Daarover mag geen enkele twijfel bestaan. Ik heb de overtuiging dat dit ook voluit gebeurt door de regering. Ik heb met enkele ministeries gedurende langere tijd te maken gehad. Daarbij heb ik gemerkt dat bij de ministeries bovenaan staat dat de Kamer iets wil weten en dat dan ook te horen krijgt.(...) Als schriftelijke antwoorden onvoldoende zijn, moeten die door de staf*

*van de commissie teruggestuurd worden, uiteraard in overleg met de betrokken Kamercommissie. (...) Verder krijgen Kamerleden in een debat soms een onvoldoende antwoord omdat het debat al op een volgend punt is overgegaan, er niet meer geïnterrumpeerd mag worden en er geen volgende termijn meer is. Het is mijns inziens een essentiële taak van een Voorzitter om te voorkomen dat in zo'n situatie een punt passeert zonder dat er een goed antwoord is gegeven. (...) Maar ik zou ook de Kamer, als dat nodig is, een spiegel voor willen houden. Ik vraag mij af of het nodig is om 140 vragen te stellen over een brief van twee kantjes A4. Ik zou zo nodig opperen om over de kwestie eerste met elkaar te spreken, de belangrijkste punten eruit te halen (...), om daarna het resultaat daarvan naar het kabinet te sturen. Ik zie de zaak dus graag vanuit beide kanten.<sup>199</sup>*

Hoewel Verbeet politiek-bestuurlijk het minste ervaring had van het drietal, genoot zij een belangrijk voordeel. Ze had de jaren ervoor jaren deel uitgemaakt van het parlement en kon als zodanig het parlementaire geluid het meest zuiver verwoorden. Waar Van der Hoeven op het moment van de verkiezing van het Kamervoorzitterschap zowel Kamerlid als demissionair minister van OCW was en Kamp naast zijn kamerlidmaatschap nog demissionair minister van Defensie was, daar hoefde Verbeet deze 'ballast' niet mee te dragen. Na een stemming in verschillende rondes werd Gerdi Verbeet verkozen tot Kamervoorzitter. Vanaf 2007 gaf ze actief leiding aan het proces van parlementaire zelfreflectie dat gestart werd op basis van de motie Schinkelshoek.<sup>200</sup> In dit proces van zelfreflectie vormde de informatiepositie van de Tweede Kamer een belangrijk onderwerp.

## Hoofdstuk 4: Parlementair onderzoek

Deel A: De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten

Deel B: Vijfentwintig jaar parlementair onderzoek

*‘Waar departementen zich in kennis en personeelsomvang  
kunnen meten met multinationals,  
opereren Kamerleden als kleine zelfstandigen.*

*Nergens anders in de samenleving  
hebben mensen met zo’n belangrijke beslissingsbevoegdheid  
zo’n minimale kennisinfrastructuur ter beschikking.’*

(Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten)

Hoe vertellen we het de Kamer?

## 4.1 Deel A: De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten

### 4.1.1 Inleiding

Informatieproblemen plegen zich met grote regelmaat voor te doen in het dagelijks informatieverkeer tussen kabinet en Kamer; zo bleek onder meer uit de bevindingen als neergeslagen in hoofdstuk 1. De vraag doemt op in hoeverre er sprake is van structurele informatiegebreken in de relatie tussen regering en parlement. Om deze vraag te onderzoeken zullen in het voorliggende hoofdstuk de bevindingen van verschillende parlementaire onderzoeks- en enquêtemissies aan een nadere beschouwing worden onderworpen. Is er ook bij deze grote en beeldbepalende dossiers een terugkerend patroon van informatiegebreken waar te nemen?

Het eerste deel van dit hoofdstuk is gewijd aan één parlementair onderzoek, te weten het onderzoek van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI 2004) naar de besluitvorming over Betuwelijn en HSL-Zuid. Het start met een reeks beelden en percepties van ministers, ambtenaren, volksvertegenwoordigers en wetenschappers, als opgetekend in het onderzoek en de hoorzittingen van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten over de informatiepositie van het parlement. Deze geven een indringend beeld van de ervaringen en overwegingen van de verschillende betrokken politici en professionals. Na deze letterlijke weergave van verschillende perspectieven volgt een samenvatting van de bevindingen van de ‘Commissie Duivesteijn’ (TCI), alsmede een beknopt verslag van het vervolg dat de verschillende aanbevelingen van deze commissie hebben gekregen. De gehele casestudy strekt zich uit over de periode 1988-2009.

Het tweede deel van dit hoofdstuk is gewijd aan een beschrijving en analyse van informatiegebreken als geconstateerd in 25 jaar parlementair onderzoek. De onderzochte periode start in 1984, met de ‘moeder’ van de moderne Parlementaire Enquêtes – de RSV-Enquête – en loopt tot 2008 waarin de bevindingen van de Commissie Dijsselbloem, welke onderzoek verrichtte naar onderwijsvernieuwingen, gepresenteerd werden. Het hoofdstuk eindigt met een reflectie op de verschillende aanbevolen oplossingsrichtingen.

Bij de keuze van de TCI als centrale casus kan een kanttekening worden geplaatst. Het ging hier immers om majeure infrastructurele projecten als de Betuwelijn en HSL-Zuid, welke door hun aard, omvang, doorlooptijd en complexiteit, niet als gemiddelde kamerdossiers kunnen worden beschouwd. De meeste thema's waar de Kamer zich over moet uitspreken zijn belangrijk overzichtelijker. Toch is ervoor gekozen deze casus nader te analyseren, allereerst vanwege de zeldzame hoeveelheid bronmateriaal dat rond deze casus voorradig is. Voorts is de bijzondere aandacht die deze commissie geschonken heeft aan informatieprocessen een belangrijke factor van overweging

geweest. De mechanismen die bij de besluitvorming over de Betuwelijn en HSL in volle omvang zichtbaar zijn gemaakt, lijken zich ook voor te doen bij andere dossiers. Het voortijdig afschrijven van varianten, het ontstaan van een tunnelvisie, de gebrekkige informatievoorziening aan de Kamer, de rapportenoorlogen, de politieke powerplay en de Kamer die het laat gebeuren; het zijn elementen die ook rond andere beleidsthema's, in mindere mate, waarneembaar zijn. Het onderzoek van de TCI heeft alles in zich, het toont gebreken weliswaar uitvergroot, maar is daarmee juist ook herkenbaar.

In het kader van het onderhavige onderzoek zijn een reeks centrale actoren enkele jaren na het TCI onderzoek opnieuw bevraagd op centrale thema's. Het betreft:

- Duivesteijn (Voorzitter TCI)
- Hermans (Lid TCI)
- Koopmans (Lid TCI)
- Netelenbos (vm. Minister V&W)
- Pans (vm. SG V&W)
- Van Hijum (woordvoerder CDA debat nav TCI)
- Dijkma (woordvoerder PvdA debat nav TCI)
- Hofstra (woordvoerder VVD debat nav TCI)
- Duyvendak (woordvoerder GroenLinks debat nav TCI)
- Van der Ham (woordvoerder D66 debat nav TCI)
- Kool (Griffier TCI)
- Noordsij (Onderzoeker TCI)

### Aanleiding

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI) heeft onderzoek gedaan naar de besluitvorming over de Betuwelijn en de HSL-Zuid. Sinds het begin van de jaren negentig zijn met enige regelmaat heftige politieke en maatschappelijke debatten gevoerd over de wenselijkheid van de aanleg van deze spoorprojecten. Er waren terugkerende discussies over het nut en de noodzaak van deze spoorlijnen, grote vertragingen in de realisatie en aanzienlijke kostenoverschrijdingen.

De precieze aanleiding van het onderzoek is in zekere zin symptomatisch voor de besluitvorming over deze grote infrastructurele projecten. Medio 2002 wordt de nieuwe minister van Verkeer en Waterstaat gebrekkig geïnformeerd door zijn ambtenaren over de 'lijken in de kast'. In het najaar van 2002 wordt de Tweede Kamer gebrekkig geïnformeerd over omvangrijke risicoreserveringen. Voormalig minister Verkeer en Waterstaat, Roelf de Boer doet voor de Commissie verslag over de wijze waarop hij geïnformeerd is over nieuwe financiële tegenvallers.

*"(...) toen duidelijk werd dat ik minister zou worden, heb ik de secretaris-generaal van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, de heer Pans, uitgenodigd voor een kennismakingsbijeenkomst. Als ik het mij goed herinner, gebeurde dat op 18 juli 2002, aan boord van mijn schip. (...) Op dat moment komt er ongelooflijk veel op je af. (...) Het was een kennismakingsgesprek om eens te horen wat een minister zo al doet op het ministerie van Verkeer en Waterstaat, wat mij te wachten stond,*

*wie er werken, hoe het daar werkt en hoe de omgang met de Tweede Kamer is en dergelijke. Tijdens dat gesprek is heel veel aan de orde geweest en tijdens dat gesprek is ook de risicoreservering aan de orde geweest. (...) Als je vandaag vraagt wat precies in dat gesprek over dit specifieke onderwerp is gezegd, zou ik het niet weten. U moet zich voorstellen dat de secretaris-generaal aan boord komt, een emmer met informatie bij zich heeft en die over je hoofd uitstort. Het is heel lastig om naderhand te zeggen wat er allemaal precies in de emmer zat. Dat ga je allemaal pas naderhand inzien.” (De Boer)<sup>201</sup>*

Als de vers aangetreden minister later het overdrachtdossier doorneemt, treft hij geen informatie aan over de risicoreservering. Een fragment uit het gesprek tussen TCI-commissielid Slob en voormalig secretaris-generaal van V&W Pans:

**De heer Slob:** *U kunt zich voorstellen dat dit bij ons een beetje vreemd overkomt. Het was op dat moment toch wel een majeur punt. Je zou verwachten dat een minister die aantreedt, zo’n punt direct goed onder de aandacht wordt gebracht, ook in het overdrachtdossier.*

**De heer Pans:** *Ik heb het overdrachtdossier niet kunnen bekijken.*

**De heer Slob:** *Bent u verantwoordelijk voor de teksten in het overdrachtdossier? Heeft u die ambtelijk voorbereid?*

**De heer Pans:** *Het overdrachtdossier wordt uiteindelijk door de minister vastgesteld.*

**De heer Slob:** *U heeft het ambtelijk voorbereid.*

**De heer Pans:** *Uiteraard.*

**De heer Slob:** *Het stond er niet in.*

**De heer Pans:** *Ik weet niet wat er op dit punt in stond.*

**De heer Slob:** *Dit stond er niet in.*<sup>202</sup>

De nieuwe minister werd niet adequaat geïnformeerd over de risicoreservering.<sup>203</sup> De risicoreservering betrof overigens een aanzienlijk bedrag van 985 mln. euro, waardoor andere plannen en beleidsinitiatieven van de minister geen doorgang konden vinden. Dit fenomeen van gebrekkige informatievoorziening werd vervolgens doorgezet in de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. In de begroting voor 2003 stond de volgende zinsnede opgenomen: *“Een ingrijpende herprioritering is noodzakelijk vanwege de budgettaire krapte door het niet volledig compenseren van de prijsbijstelling en door de verplichting om rekening te houden met de financiële risico’s bij de grote spoorprojecten”*.<sup>204</sup> Nadere toelichting hierbij ontbrak en ook bij de paragrafen die gewijd waren aan de Betuwelijn en de HSL-Zuid werd niet nader op deze problematiek ingegaan. Uiteindelijk bleek het genoemde bedrag van 985 miljoen euro volgens veel Kamerleden ‘verstopt’ te zijn in de begroting. De Algemene Rekenkamer toonde zich kritisch over het instrument risicoreservering en de wijze waarop daarover met de Tweede Kamer is gecommuniceerd.<sup>205</sup> Voor de Kamer vormde dit de spreekwoordelijke druppel die de emmer deed overlopen. Deze risicoreservering was de directe aanleiding



voor de instelling van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI). Op 20 februari 2003 nam de Tweede Kamer de motie Hermans aan.<sup>206</sup>

*‘De Kamer, gehoord de beraadslaging,  
overwegende dat het noodzakelijk is dat de Kamer lering trekt uit de besluitvorming en de totstandkoming van de Betuwelijn;  
overwegende, dat veel infrastructurele projecten vele malen duurder uitvallen dan begroot en dat de Kamer dit in de toekomst wenst te voorkomen;  
verzoekt het Presidium een werkgroep in het leven te roepen die naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer een onderzoeksvoorstel gaat vervaardigen,  
en gaat over tot de orde van de dag.’*

Indiener Hermans schetst enkele jaren na dato de dynamiek rond een dergelijke motie: *‘In eerste instantie wilde CDA en VVD er niet aan. Zij zaten als regeringspartijen niet op een dergelijk onderzoek te wachten. Er is nog druk uitgeoefend op De Boer en op Herben om dit onderzoek tegen te houden. Laatstgenoemde hield echter voet bij stuk. Indien CDA en VVD niet zouden meegaan, dan zou de LPF haar steun geven aan een motie van Dijsselbloem (PvdA), waarin gepleit werd voor een Parlementaire Enquête. Het is dan tien minuten voor de stemmingen buitengewoon spannend hoe dingen gaan lopen. Uiteindelijk was er kamerbrede steun voor deze motie (...).’*<sup>207</sup>

Het Presidium verzocht vervolgens de vaste Kamercommissie om de opdracht van de Commissie te formuleren. Met deze opdrachtformulering wordt de focus en reikwijdte van het onderzoek bepaald. Vervolgens heeft TCI zelf het initiatief genomen om het toetsingskader te koppelen aan een actueel project zijnde de Zuiderzeelijn. Deze beginfase is van groot belang geweest voor het opereren van de Commissie. Op 27 november 2003 werd de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten geïnstalleerd onder voorzitterschap van Adri Duivesteijn (PvdA).<sup>208</sup> Enkele weken daarna werd het budget voor de TCI vastgesteld. Het bedroeg ongeveer 800.000 euro en dat is een betrekkelijk beperkt bedrag voor een onderzoek van een dergelijke omvang. Voorzitter Duivesteijn heeft vervolgens zeer streng op dit budget gestuurd; het zou ondenkbaar zijn dat een Onderzoekscommissie naar grote budgetoverschrijdingen zelf ook het eigen onderzoeksbudget zou overschrijden.

## Probleemstelling TCI

De TCI werkte in haar plan van aanpak met de volgende probleemstelling: *‘Op welke wijze kan de Tweede Kamer de invulling van zijn rol bij de besluitvorming over en de controle op de uitvoering van grote infrastructurele projecten verbeteren?’* De onderliggende deelvragen waren:

- Op welke wijze wil de Tweede Kamer grip krijgen en houden op infrastructuurprojecten? Op welke aspecten wil de Kamer daarbij sturen en waarover wil de Tweede Kamer op welke wijze geïnformeerd worden (toetsingskader)?
- Reconstructie van het verloop van concrete projecten Betuweroute en HSL-Zuid. In hoeverre voldoet dit aan hetgeen de TCI wenselijk acht? Zou het toetsingskader bij deze projecten hebben geleid tot verbeteringen in het verloop van deze projecten?
- Op welke wijze zou de Tweede Kamer beter invulling kunnen geven aan de verschillende rollen (medewetgever, budgetverlener, controleur) die zij speelt?<sup>209</sup>

In het rapport van de commissie wordt veel aandacht geschonken aan de informatieproblematiek en de informatiepositie van het parlement. De commissie meent dat de problemen op het punt van de informatievoorziening structureel van aard zijn. Telkens wordt in de analyse van falend beleid deze informatievoorziening als probleempunt aangemerkt. Volgens de commissie moet deze vicieuze cirkel worden doorbroken, omdat het niet aangaat nu problemen te signaleren bij de Betuweroute en de HSL-Zuid en over een paar jaar, bij een volgend project, te constateren dat deze problemen niet blijken te zijn opgelost. Over de informatieproblematiek stelt de commissie:

*‘De oplossing van dit probleem is dermate fundamenteel en breed van aard, dat zij de taak van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten overstijgt. Desalniettemin is het een vraagstuk dat geadresseerd moet worden (...)’*<sup>210</sup>

## Aanpak

Veel Kamerleden zien het lidmaatschap van een parlementaire onderzoekscommissie als één van de hoogtepunten in hun parlementaire bestaan. De TCI vormde daarop geen uitzondering; het was volgens betrokkenen een bijzondere ervaring om deel te nemen aan het parlementair onderzoek van de TCI.<sup>211</sup> Voorzitter Duivesteijn speelde in deze Commissie een belangrijke rol. Hij was gepokt en gemazeld in het politieke vak en wist goed hoe hij moest opereren en laveren. Hij had eerder reeds de nodige ervaring opgedaan met parlementair onderzoek. Zo was hij betrokken bij de opdrachtformulering van de Commissie die onderzoek deed naar de Stichting woningbeheer Limburg, maakte hij deel uit van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid en was hij voorzitter van de Werkgroep Vijfde nota ruimtelijke ordening. Bij de start van het werk van de Commissie is de voorzitter van de TCI snel het conflict aangegaan met het ministerie. Bij een besloten voorbereidend gesprek met een ambtenaar van V&W was ook een waarnemer van Bureau SG meegekomen. Hij werd snel weggestuurd door de voorzitter. Binnen 10 minuten hing de Minister aan de lijn om opheldering te vragen. Duivesteijn maakte fijntjes duidelijk dat de verhoudingen toch echt zo liggen “en als het je niet bevalt dan kom je maar naar de Kamer.” Zijn

boodschap luidde: 'Neem ons vreselijk serieus. Ik eis volledige samenwerking.'<sup>212</sup> Ook later ontstond nog regelmatig strijd over de mogelijkheid om bepaalde documenten in te zien. Het ministerie weigerde aanvankelijk, griffier Kool maakte vervolgens een lijst met ontbrekende stukken en de voorzitter belde naar de Minister met het dringende verzoek om ze snel ter beschikking te stellen. Meestal kwamen ze dan alsnog.

*'TCI heeft heel veel informatie gekregen vanuit de betrokken departementen. Ik realiseer me dat we niet alles te zien hebben gekregen. Stukken van de Ministerraad hebben we niet gehad. Soms zag je wel eens een aantekening van de minister op een stuk staan 'onzin', of 'heeft de Kamer niets mee te maken.' Eens in de zoveel tijd is er powerplay nodig. Je moet als Commissie dan ook heel rolbewust zijn en soms om je strepen gaan staan.'*(Duivesteijn)<sup>213</sup>

Ter voorbereiding van de openbare gesprekken in september 2004 is een reeks besloten gesprekken georganiseerd. Deze hebben ertoe geleid dat de Commissie een beter beeld kreeg van alle puzzelstukjes. Ook deze besloten gesprekken werden vaak met de hele Commissie gevoerd; bij een dergelijk voorgesprek waren er minimaal drie leden aanwezig. Gedurende het onderzoek moesten de leden van de onderzoekscommissie en het ondersteunend ambtelijk apparaat heel veel informatie verwerken. Allereerst is er een document geproduceerd, waarin alle relevante feiten gereconstrueerd zijn op een tijdslijn. De betrokken ambtelijke onderzoekers verzamelden de verschillende relevante stukken en produceerden readers voor de leden. Een reader bevatte het CV van de te ondervragen persoon en schetste kort zijn/haar rol en betrokkenheid bij het vraagstuk. Daarnaast bevatte deze reader dertig tot veertig mogelijke vragen aan deze persoon, inclusief de context en achtergronden van de vraagstelling. Tevens werd expliciet gemaakt wat de Commissie wilde bereiken met de betreffende ondervraging en wat de beoogde resultaten waren in termen van inhoudelijke uitkomsten. Bij het onderzoek is een strikte scheiding gemaakt tussen de feitelijke reconstructie en de politieke oordeelsvorming; de laatste vond pas achteraf plaats. Tijdens de gesprekken bleven sommige leden heel dicht bij de formuleringen die vooraf op papier zijn gegeven, terwijl anderen er regelmatig van afweken. Er is voor gekozen om de ondervraging altijd door een niet-partijgenoot te laten plaatsvinden en tijdens de ondervragingen werd er druk met briefjes geschoven tussen de leden van de commissie. De gesprekken werden ook achteraf door de commissie geëvalueerd: wat ging goed en wat kan in het vervolg beter? Binnen de TCI was er een goede match tussen de commissieleden; er was chemie tussen de verschillende personen en dat werkte buitengewoon prettig en productief.<sup>214</sup>

## Media

Het parlementair onderzoek naar de besluitvorming over Betuwelijn en HSL-Zuid werd met grote belangstelling door de media gevolgd. Het in het openbaar ondervragen van (voormalig) bewindslieden en andere nauw betrokkenen biedt namelijk, behalve inzicht in de precieze gang van zaken, voor journalisten ook mogelijke beelden van zwetende politici die zich in allerlei bochten wringen om gemaakte keuzes te rechtvaardigen.

Sinds de RSV-Enquête is een parlementair onderzoek dan ook uitgegroeid tot een openbare verantwoording, met de daarbij behorende noties van schuld en boete.

*‘De grote nachtmerrie van veel ministers en ambtenaren is onderwerp te worden van een parlementaire enquête. Hoewel het enquêtemiddel vooral een bijdrage zou moeten leveren aan het lerende vermogen van de overheid, is de impact op pers en politiek zo groot gebleken dat het veeleer bijdraagt aan indekken angstgedrag bij ambtenaren en politici. Zij weten immers nauwkeurig hoe het script van het drama, dat parlementaire enquête heet, eruit ziet.’<sup>215</sup>*

Op departementen breekt er doorgaans enige paniek uit bij een dergelijk parlementair onderzoek. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de verschillende betrokken partijen zich grondig voorbereiden op de openbare verhoren. Door departementen worden driedaagse trainingen georganiseerd om mensen voor te bereiden op de ondervraging door de parlementaire onderzoekscommissie. Ook binnen de onderzoekscommissie zelf is een bewuste mediastrategie gehanteerd; de leden kregen een korte mediatraining van twee uur. Voorzitter Duivesteijn dacht vooraf erg goed na over de vraag welk beeld hij aan de pers wilde laten zien. De Commissie kwam tijdens de openbare verhoren de dag ervoor bijeen met als vraag welk ‘schilderij’ men aan den volke wilde tonen. Het moest een juiste combinatie van mensen zijn en ook de persconferentie werd vooraf geoefend. Het streven was erop gericht om de bezoekers en de kijkers op een dag één verhaal te laten zien, vanuit verschillende perspectieven. Zo was er bijvoorbeeld een dag over financiering en publiek-private samenwerking, waarbij de verschillende betrokkenen vanuit hun verschillende rollen en ervaringen hun verhaal vertelden over financieringsconstructies. Het hele verhaal over de Betuwelijn werd verteld in drie dagen, door ambtenaren, bewindslieden, Kamerleden en wetenschappers. Iedere dag werd een nazit voor de pers georganiseerd, waarbij de verschillende getuigenverklaringen op elkaar werden betrokken en waarin de commissie ook accenten kon plaatsen bij hetgeen over tafel was gegaan. Het bood de gelegenheid zaken in perspectief te plaatsen, een kader te schetsen voor de ondervraging van bewindslieden en aan te geven waarom juist dié vragen waren gesteld. Via deze briefing kon de commissie ook voorkomen dat bepaalde zaken in de pers een eigen leven gingen leiden.<sup>216</sup>

Tijdens de openbare ondervragingen zijn de politieke en retorische vaardigheden van de getuigen in grote mate bepalend voor de mate waarin de commissie daadwerkelijk inzicht krijgt in het verloop van het besluitvormingsproces. Sommige bewindslieden zijn buitengewoon bedreven in het politieke spel, zo bleek ook tijdens de ondervraging door de commissie. Een aantal ondervraagden trekken een schild op en laten de vragen van zich af glijden, terwijl anderen hun best doen een zo volledig en getrouw mogelijk beeld van de werkelijkheid te schetsen.

*‘Het was fascinerend om te zien hoe scherp en behendig sommige ministers opereren in een dergelijke ondervraging. Ze voelen feilloos aan waar je als Commissie op uit bent.’<sup>217</sup>*

Tegenover de politieke kwaliteiten van de ondervraagde ministers en ambtenaren, staan de kwaliteiten van de commissie en haar ambtelijke ondersteuning. Deze laatste kwaliteiten zijn in hoge mate bepalend voor de vraag of het daadwerkelijk lukt om door te dringen tot de kern van het probleem. Volgens voorzitter Duivesteijn moeten leden van een parlementaire onderzoekscommissie ook eisen van professionaliteit in acht nemen. Ze moeten de zaken in het juiste perspectief kunnen plaatsen, transparant zijn in de werkwijze en de keuzes en afwegingen die gemaakt worden en bereid zijn verantwoording af te leggen over het gevolgde proces en de inhoudelijke conclusies. Bij de TCI is er veel aandacht geweest voor zelfreflectie en zelfkritiek; de rol van de Kamer in de besluitvormingsprocessen rond Betuwelijn en HSL is nadrukkelijk aan de orde gesteld.

### 4.1.2 Beelden van kernspelers

Hieronder volgt een rechtstreekse weergave van een selectie van de uitspraken uit de verhoren van TCI. In deze gesprekken komt de problematiek in volle naaktheid en scherp te aan de orde. Na enige aarzeling heb ik toch gemeend hiertoe over te moeten gaan. Waarom een thema in beschouwende termen beschrijven, wanneer er bronmateriaal beschikbaar is dat pregnanter en overtuigender de problematiek beschrijft dan een vertelling uit de tweede hand vermag te geven? Deze rechtstreeks gearticuleerde ervaringen en observaties van Kamerleden, bestuurders en ambtenaren verdienen een directe beschouwing; zij bieden in hun letterlijke verwoording een meer betekenisvolle weergave van de problematiek dan een beschrijvende reflectie ooit zou kunnen geven. Het zijn zestien beelden van beslissers; uiteenlopend en toch herkenbaar. Hoe kunnen intelligente en invloedrijke mensen het zo grondig oneens zijn? En waarover lijkt er wél overeenstemming te bestaan?

#### De buitenstaanders

- |                  |                                    |
|------------------|------------------------------------|
| • De Jong        | Lid College Algemene Rekenkamer    |
| • Pols           | Hoogleraar TUD                     |
| • Van Hoek       | Onderdirecteur Centraal Planbureau |
| • Tjeenk Willink | Vice-president Raad van State      |

#### De ambtenaren

- |                  |        |
|------------------|--------|
| • Geelhoed       | SG AZ  |
| • Van Wijnbergen | SG EZ  |
| • Pans           | SG V&W |

#### De ministers

- |              |     |
|--------------|-----|
| • Smit Kroes | V&W |
| • Netelenbos | V&W |
| • Kok        | AZ  |

#### De Kamerleden

- |                |      |
|----------------|------|
| • Van den Berg | SGP  |
| • Feenstra     | PvdA |
| • Verbugt      | VVD  |
| • Leers        | CDA  |
| • Van Walsem   | D66  |
| • Van Heemst   | PvdA |



## G. de Jong

Lid van het College van de Algemene Rekenkamer

### Kamer accepteert informatiegebreken

De heer **De Jong**: Wij doen regelmatig onderzoek naar grote projecten. Ik heb een stapeltje rapporten bij mij vanaf het jaar 2000. Wij hebben vastgesteld dat de Kamer zelf een groteprojectenregeling in het leven heeft geroepen. Wij hebben aan de hand van twintig grote projecten (...) onderzocht in hoeverre het kabinet zich heeft gehouden aan de groteprojecten-regeling. In die regeling wordt van het kabinet gevraagd, wanneer het met een groot project wil starten de Kamer van bepaalde informatie te voorzien. Ook wordt gevraagd de Kamer tijdens de rit regelmatig op de hoogte te houden. Daar staat helemaal niets bijzonders in. Het gaat om informatie die iedereen nodig heeft die enige controle wil uitoefenen op een groot project. Het is geen buitensporige regeling. Wij hebben vastgesteld dat in de helft van de gevallen de organisatie op de departementen niet is ingericht om deze informatie te verstrekken. In de andere helft van de gevallen, waarin de organisatie op de departementen daarop wel is ingericht, is het resultaat dat de helft van de informatie die de Kamer ontvangt niet voldoet aan haar regeling. Men kan zich afvragen hoe dat kan. Die informatie is door de Kamer geaccepteerd, in een gemutileerde vorm, waarin zij de informatie eigenlijk niet had willen hebben.

De heer **Slob**: In feite zegt u dat de Kamer als zij haar controlerende taak serieus wil nemen, er bovenop moet zitten dat aan de afspraken die zij over grote projecten heeft gemaakt met de regering wordt voldaan.

De heer **De Jong**: Ja. Waarom accepteert u informatie die niet aan uw eigen regeling voldoet? Wij schrijven dat achteraf wel op, maar wat hebben wij daaraan?

De heer **De Jong**: In de economische literatuur is er het model van de principaal en de agent. U bent als wetgevende macht de principaal. Het kabinet is de uitvoerende macht, de agent. Een kenmerk van zo'n model is de enorme asymmetrie in informatie. De agent beschikt over ontzettend veel informatie en de principaal, de Kamer, over heel weinig informatie. Een ander element is dat je het morele risico loopt, dat de informatie wordt gemanipuleerd door de agent, omdat die een eigen agenda heeft. Het verslag van uw commissie zal vermoedelijk vele voorbeelden opleveren dat dit model op het moment opgeld doet. Als de Kamer toch in de bestuurdersstoel wil blijven zitten, moet zij zich slimmer gedragen dan de agent. Zij moet signalen weten te ontzetsen die haar in staat stellen om haar hoge ambt goed te kunnen vervullen. Zij zal zich daarop dan moeten inrichten. Daar hoort volgens mij niet bij dat informatie die niet aan uw eigen standaarden voldoet hier toch wordt geaccepteerd. (p. 709-710)

### Risico dat Kamer gaat meebesturen?

De heer **Slob**: In feite is uw boodschap dat ervoor gezorgd moet worden dat de kwaliteit en misschien ook de kwantiteit van de inrichting van de Kamer, om informatie te beoordelen en te verwerken, op peil moeten zijn. U vindt dat op dit moment onvol-

doende. (...) Zitten daar risico's aan vast? De bureaucratisering is al genoemd. Mevrouw Netelenbos zei gisteren dat de Kamer niet alles moet willen hebben en moet oppassen dat zij niet mee gaat managen. Dat soort reacties hebben wij in de afgelopen week meer gehoord. Hoe kijkt u daar tegenaan?

De heer **De Jong**: De Kamer is er zelf bij. Zij moet niet mee gaan managen, alsjeblieft niet. Stond de Kamer maar voor de vraag of zij mee moet gaan managen. Het zou al een enorm stuk gewonnen zijn wanneer zij echt de indruk kreeg dat zij aan het stuur zat. Zij is nog lang niet zover dat zij in staat is om mee te managen, als zij geen zicht heeft op wat er echt gebeurt en niet van fatsoenlijke en volledige informatie wordt voorzien door het kabinet. Dat probleem van het mee managen lijkt mij een luxe probleem. Het zou mij een lief ding waard zijn als de Kamer ervoor zorgde dat zij geen informatie aangereikt krijgt die niet voldoet aan haar eigen regeling grote projecten. Dan is zij volgens mij een enorm stuk verder. (p. 712)





## **A. Pols**

voormalig hoogleraar transport TUD

### **Te snel één oplossing**

De heer **Pols**: De Betuweroute had alle kenmerken van wat in de literatuur een planeringsramp heet: een compleet uit de hand lopend project door een combinatie van een aantal factoren met een stelselmatige onderschatting van de kosten en een stelselmatige overschatting van de baten. Bovendien werden de mogelijkheden om de beschikbare capaciteit beter te benutten, onderschat (...); drie factoren dus die een financiële ramp konden betekenen. (...) De enige conclusie was dat de onderbouwing van geen kanten deugde en dat het huiswerk bijna compleet moest worden overgedaan. Het ministerie zag echter kans om met een vrolijk verhaal naar de Kamer terug te komen. Het zei dat de diverse rapporten allemaal dezelfde kant uitwezen en dat was: doen. (p. 257)

De heer **Pols**: (...) Ik heb toen vrij duidelijk gemaakt dat met name het totale gebrek aan strategische invulling van het voortraject het zwakste deel was. Men was gewoon plompverloren met een oplossing komen aandragen, zonder naar wezenlijke alternatieven te kijken of zonder goed in kaart te brengen wat werkelijk het probleem was in termen van intermodaal vervoer of de concurrentiepositie van de Rotterdamse haven enzovoorts. (p. 258)

De heer **Pols**: (...) Daar kwam de onbegrijpelijke uitspraak dat de binnenvaart niet over de Alpen kan, uit voort. Het grootste deel van het vervoer hoeft helemaal niet over de Alpen. Bovendien kunnen binnenvaartschepen tot Basel komen en daar kan de vracht alsnog op het spoor worden gezet om onder de Alpen door naar Italië te worden vervoerd. Minister Netelenbos heeft tot ver in 2000-plus in de Kamer weten vol te houden dat een belangrijke beperking van de binnenvaart zou zijn dat het vervoer niet over de Alpen kon. Dat is volstrekt irrelevant. (p. 259)

### **Onafhankelijk onderzoek**

De heer **Pols**: Heel vaak is de onafhankelijkheid van de onderzoeker niet gegarandeerd. Er is wel een vrij complex mechanisme waarbij in feite de onderzoeker al anticipeert op hetgeen aanvaardbaar en toelaatbaar is voor de opdrachtgever. Er wordt niet altijd uitvoerig in rapporten geschrapt, maar wel worden onwenselijke dingen er niet in opgenomen. Er is een soort zeef. (p. 260)

**De heer Pols**: (...) het is van belang te zorgen voor voldoende variëteit en onafhankelijkheid in de beoordeling. In feite was er sprake van een forse inteelt op het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Bijna alle topmensen kwamen uit de Rotterdamse haven: Van der Plas, Westerduin enz.; en voorts Den Dunnen bij VROM. Het was gewoon allemaal groepsdenken: our baby – de bekende moeder achter de kinderwagen die denkt dat zij het mooiste baby'tje ter wereld gekregen heeft. Dat kan best zijn, maar de kans is niet erg groot. (p. 264)

**T. van Hoek**

Onderdirecteur Centraal Planbureau

**Variant, no regret**

De heer **Van Hoek**: (...) Wij kregen er toen opeens zicht op dat het blijkbaar ook op een andere manier kon. Je kunt blijkbaar eerst de havenspoorlijn aanleggen en dan aantakken op het bestaande net. (...) Ten eerste waren er de miljardeninvesteringen. Daarvan was ongeveer 2,5 mld. voor de havenspoorlijn en 5 mld. voor het resterende stuk. Het betekende dat je een uitgave van 5 mld. gulden misschien wel tien of twintig jaar in de tijd vooruit kon schuiven. Dat leverde een miljardenbesparing op, alleen al op bespaarde bouwrente. (...) Een tweede punt was dat het Betuwegebied niet doorsneden behoefde te worden. De havenspoorlijn was niet de oorzaak van de grootste problemen. Er zou kunnen worden aangetakt op het bestaande net, dus er zou geen compleet nieuw tracé door het land nodig zijn, waar toch het nodige maatschappelijke verzet tegen was. (...). Er waren twee belangrijke winstpunten, een enorme financieel-economische winst en een winst op het punt van landschap en natuur.

De **voorzitter**: Het Centraal Planbureau geloofde echt dat er een alternatief mogelijk was voor de Betuweroute, zonder het idee Betuweroute prijs te geven.

De heer **Van Hoek**: Naar onze opvatting was er een zeer serieus alternatief. Zo hebben wij het ook gepresenteerd. Wij hebben dat helder gemeld, ook aan de Tweede Kamer.

**Kamer wist ervan**

De heer **Van Hoek**: (...) Ik hecht eraan te vermelden dat wij gehoord zijn door de vaste Kamercommissie voor Verkeer en Vervoer, in een hoorzitting over de Betuweroute. Wij hebben alle fractiespecialisten het vraagstuk van de havenspoorlijn en de mogelijkheid van gefaseerde aanleg met nadruk onder de aandacht gebracht. (...) het was een officiële hoorzitting, op initiatief van de Kamer. Ik vind het wel belangrijk dat duidelijk is wie wat wanneer wist. Wij hebben de vaste Kamercommissie en de fractiespecialisten geïnformeerd.

De heer **Van Hoek**: (...) Het is een beetje speculeren, maar ik denk dat het er iets mee te maken had dat veel mensen vonden dat het al zo lang had geduurd. Er moest nu maar eens een besluit komen. Alleen de havenspoorlijn was toch maar een beperkt besluit. (p. 168-171)



## H. Tjeenk Willink

Vice-voorzitter Raad van State

### Agenda voor parlementair onderzoek

De heer **Tjeenk Willink**: (...). Ik denk dat de oplossing ook niet zit in nog meer informatie. Het studietje over de drie enquêtes uit 1989 heeft als conclusie: niet het gebrek aan informatie, maar het gebrek aan de juiste informatie op het juiste moment op de juiste plaats vormt het knelpunt. Een andere conclusie is dat informatie die niet in het beleid en in het beeld past, zelden wordt gezocht en gemakkelijk wordt genegeerd en dat onzekerheid wordt uitgebannen, kanalen om informatie te verspreiden vaak verstopt zijn en de inschatting wie wanneer welke informatie nodig heeft, gebrekkig is. Misschien zouden we ons daarop moeten richten. Het gaat dan niet alleen om het aanbieden van informatie, maar ook om de bereidheid om iets te willen weten, te willen en kunnen begrijpen en ten slotte daar iets mee te kunnen doen. (...) Misschien zou je aan het begin van ieder parlementair jaar moeten afspreken op welke beleidsterreinen je een onderzoek laat doen, naar de stand van uitvoering van dat beleid, de inzet van mens en middelen, de knelpunten, de klachten en de effecten. Dat wil niet zeggen dat iedereen vervolgens dezelfde politieke conclusie trekt uit het onderzoek. Maar je hoeft politiek gesproken niet dezelfde antwoorden te geven om toch dezelfde vragen te kunnen stellen. Het tweede is een suggestie van Joop van den Berg die op deze eerste suggestie aansluit. Je zou aan het begin van een parlementaire periode afspraken kunnen maken over onderwerpen waarover een parlementaire enquête of een parlementair onderzoek zou kunnen worden gestart, los van het feit, of er iets mis is gegaan. (p. 736)

## L.A. Geelhoed

voormalig SG Ministerie van EZ



### Informatie over ICES-adviezen aan Kamer

De heer **Aptroot**: In het advies zit een zekere opbouw in de argumentatie. Dergelijke adviezen zouden nuttig zijn voor de Tweede Kamer. In feite worden zij echter nooit openbaar gemaakt. Zij zijn dus ook nooit naar de Tweede Kamer gestuurd. Weet u waarom dat niet is gedaan?

De heer **Geelhoed**: Ik weet niet waarom dat niet is gedaan. Mijns inziens zou er op zichzelf geen enkele bezwaar tegen zijn geweest om die adviezen aan de Tweede Kamer te verstrekken.

De heer **Aptroot**: In die adviezen stond in ieder geval geen persoonlijke opvatting. Het was de conclusie.

De heer **Geelhoed**: Er stonden inderdaad geen persoonlijke opvattingen in.

De heer **Aptroot**: Zou u het goed vinden voor de besluitvorming in de Tweede Kamer als zij ook van een dergelijk advies kon kennis nemen?

De heer **Geelhoed**: Op zichzelf zou het mogelijkerwijze de Kamer bij de afweging hebben kunnen helpen. (p. 84-85)

De heer **Aptroot**: (...) De heer Van Walsem was hier vanochtend voor een gesprek. Hij was Kamerlid en voorzitter van de vaste commissie voor de Rijksuitgaven. Hij zegt dat hij de interne afweging niet kreeg: waarom het ene project wel en het andere niet, je kreeg gewoon een pakket voorgelegd. Hij heeft een motie ingediend om ervoor te zorgen dat de Kamer de complete informatie kreeg. Hij zei: ik vroeg informatie en dan werd je doodgegooid en kreeg je een halve meter aan informatie zonder leeswijzer en met je ene medewerker kom je daar niet doorheen. Als Kamerlid kun je dus zo'n pakket niet beoordelen. Hoe oordeelt u daarover vanuit het perspectief van een Kamerlid?

De heer **Geelhoed**: Ik kan mij dat voorstellen.

De heer **Aptroot**: Zegt u daarmee dat het in feite zo gegaan is?

De heer **Geelhoed**: Het is een uitvloeisel van een proces dat je naar mijn smaak zou kunnen stroomlijnen, in ieder geval transparanter zou kunnen maken en zou kunnen verbeteren. Op zichzelf zijn de afwegingen en de keuzen die bijvoorbeeld aan de tweede investeringsimpuls ten grondslag liggen betrekkelijk simpel op te schrijven als het gaat om de verdeling in de afzonderlijke categorieën en zwaartepunten. Dat kun je doen. Je kunt daar een keurige notitie bij leveren met de pro's en contra's. Die notitie moet je niet te lang maken, zo'n 15 bladzijden. Een groot probleem dat u zult herkennen, is dat op het moment dat er interactie plaatsvindt tussen de Kamer en de regering, men de neiging heeft te fragmenteren en te miniaturiseren. (p. 88)

De heer **Slob**: In deze hele periode (1994-2001) heeft slechts twee keer een overleg plaatsgevonden. De heer Van Walsum zei vanochtend dat het hele ICES-gebeuren een zaak was van "hoge heren" die ergens op grote afstand van de Kamer met elkaar praatten en afwegingen maakten, waar de Kamer nauwelijks zicht op had en nauwelijks invloed op kon uitoefenen. Dat was het beeld dat hij schetste. Hij was wel voorzitter van de vaste commissie voor de Rijksuitgaven en zat in dat opzicht op de voorste rang bij dergelijke zaken.

De heer **Geelhoed**: Uiteraard houdt je in je advisering aan je bewindslieden rekening met hoe op een gegeven moment de politieke en maatschappelijke constellatie is. Op ambtelijk topniveau moet je die politieke feeling hebben. Als je die niet hebt, adviseer je je minister verkeerd.

De heer **Slob**: Als daar rekening mee wordt gehouden, hoe is het dan mogelijk dat de Kamer bij motie moet afdwingen dat de onderliggende motivatie om tot bepaalde keuzes te komen aan de Kamer overhandigd moet worden? Dat zou in het traject daaraan voorafgaand meegenomen moeten zijn.

De heer **Geelhoed**: Ik kan daar heel duidelijk over zijn. In de periode dat ik bij de ICES-besluitvorming betrokken ben geweest, hebben er geen onderwerpen gespeeld waarvan ik de reflex zou hebben om de minister te adviseren, daarover de Kamer niet in te lichten. Als u al die stukken leest die u als ICES-adviezen hebt ontvangen, dan kan ik mij eigenlijk geen klemmende overweging voorstellen om de Kamer daarvan niet deelachtig te maken. Het is echter ook aan de Kamer eens daarnaar te vragen.

De heer **Slob**: Hoe kwalificeert u zo'n motie van de heer Van Walsum die hij bij de tweede investeringsimpuls heeft ingediend? Daaruit spreekt een heel andere gedachte-wereld, namelijk: wij krijgen niet wat wij moeten weten om die afwegingen te kunnen volgen.

De heer **Geelhoed**: Het behoort tot de bevoegdheden van de Kamer bij het uitoefenen van haar controlerende taak om die informatie op te vragen. Als de Kamer nadere verduidelijking wil, heeft zij het recht die te vragen. Het is aan de regering om die te geven. Zo simpel is het! (p. 89)

De **voorzitter**: (...) Ik doel meer op de wijze waarop de ambtelijke ICES functioneert. In een eerdere notitie wordt het volgende gesteld. *In een bespreking van de ambtelijke ICES van deze week lag een nog zeer onvolkomen, onvolledige en omstreden notitie van het Centraal Planbureau voor over de rentabiliteit van de Betuweroute op basis van recente informatie. Het is evenwel goed voor u (de minister-president) te weten dat deze notitie heeft voorgelegd. Het zou vervelende gevolgen hebben als die zo naar buiten zou komen.* Einde citaat. Mijn vraag is: wat is de positie van het Centraal Planbureau in dezen? Het gaat om de onafhankelijke rol van het Centraal Planbureau in relatie tot de ICES.

De heer **Geelhoed**: Een advies van het Planbureau moet je als degene tot wie dat advies gericht is, nooit proberen te beïnvloeden. Je mag in discussie gaan, maar een planbureau is onafhankelijk en behoort dat ook te zijn. Dat standpunt heb ik altijd

consequent ingenomen, ook al vond ik de boodschap wat ongelukkig. Wat in dit geval de vertegenwoordiger van het ministerie van Algemene Zaken zijn minister heeft geschreven, laat ik voor zijn rekening. In ICES-verband heb ik nooit en te nimmer een poging getolereerd om een advies van het Centraal Planbureau onder tafel te werken c.q. te beïnvloeden. Dan zet je jezelf oogkleppen op.

De **voorzitter**: Wij moeten uit de stukken afleiden dat in dit specifieke geval over het concept-advies van het Centraal Planbureau gesproken is. Ik lees hier: ik hoop dat het nog ingrijpend bijgesteld en genuanceerd wordt. (p. 89-90)



## **S. van Wijnbergen**

voormalig SG ministerie van Economische Zaken

### **Adviezen ICES**

De heer **Van Wijnbergen**: (...) Behoorlijk dikwijls werden ICES-adviezen toch wel overgenomen. Bijvoorbeeld bij de voorbereiding van Paars 2 is van het rapport toch behoorlijk veel in het regeerakkoord terechtgekomen. Ik denk dat de ICES wel een invloedrijke groep is geweest of is. (p. 266)

De heer **Koopmans**: (...) in 1998 is het besluit van het kabinet om geen heroverweging van de aanleg van de Betuweroute te laten plaatsvinden. Aanleiding voor die discussie vormt een artikel van twee hoogleraren, Van Gent en Verhoef, in de NRC. Beide hoogleraren pleiten voor heroverweging van de aanleg van de Betuweroute vanaf Kijfhoek. Ambtelijk Financiën is het inhoudelijk eens met dit artikel. Wij troffen een memo aan de minister van Financiën aan waarin het volgende staat: "Inhoudelijk zijn wij het eens met de conclusie van Van Gent en Verhoef: voorlopig zou uitsluitend de havenspoorlijn (tracé Maasvlakte-Kijfhoek) aangelegd moeten worden". In het memo staat echter ook dat de politieke realiteit is dat mevrouw Netelenbos op een persconferentie heeft gezegd dat wordt doorgezet. (...) Is er in het najaar van 1998 door de ICES inderdaad gesproken over de mogelijkheid, de Betuweroute gefaseerd aan te leggen?

De heer **Van Wijnbergen**: (...) Er is een presentatie van iemand van Verkeer en Waterstaat geweest. In de ICES is geconcludeerd dat het praatstuk dat Verkeer en Waterstaat aan het kabinet wilde sturen ten behoeve van de beslissing over herijking, serieus tekortschoot. Meer in bijzonder was de hoofdfout vanuit projectanalyse-oogpunt bezien, dat helemaal niet naar alternatieven werd gekeken. Er lag een duidelijk alternatief, namelijk containervervoer over de Rijn. (...) Dat alternatief werd in het verhaal van Verkeer en Waterstaat niet bekeken. Ik herinner mij die vergadering nog wel. Daarin is gezegd: dit is onvoldoende, dit kan niet. Zo kun je een advies niet onderbouwen, dus wij willen het graag terugzien, maar met een expliciete vergelijking van containervervoer over de Rijn. Dat is nooit gekomen. Dat hebben wij nooit gekregen. Mevrouw Netelenbos heeft haar verhaal zelf in het kabinet gebracht. Die besluitvorming is sowieso een week vervroegd. Dat was het eigenlijk.

De heer **Koopmans**: Gebeurde dit vaker?

De heer **Van Wijnbergen**: Nee, dat was vrij uitzonderlijk. (p. 268-269)

### **Politieke kritiek op CPB**

De heer **Koopmans**: In hetzelfde artikel uit u buitengewoon harde kritiek op oud-minister Netelenbos. Zij zou in uw ogen onterecht kritiek hebben geuit op de berekeningen van het CPB inzake de Betuweroute. Letterlijk zegt u "Netelenbos is een mooi voorbeeld van een politicus die met droge ogen de zaak bij elkaar staat te liegen om zichzelf goed te praten". Kunt u die uitspraak nader toelichten?

De heer **Van Wijnbergen**: Die uitspraak geeft in ieder geval mijn diplomatieke kwaliteiten goed weer. Het is wat stevig geformuleerd, maar ik denk nog steeds dat het

inhoudelijk wel klopt. Het ging om een zeer denigrerende uitspraak van mevrouw Netelenbos over het Centraal Planbureau, in de zin van "ja, het Planbureau heeft wel gezegd dat de Betuweroute commercieel een onverstandig project is vanwege de Rijn, maar het Planbureau heeft gewoon heel verkeerde berekeningen gemaakt en zit helemaal fout, het is onzin wat het Planbureau gedaan heeft". Ik heb toen gezegd dat mevrouw Netelenbos natuurlijk heel goed wist dat dit niet waar was. Wij hebben ook nooit van Verkeer en Waterstaat het verzoek gekregen om het CPB zaken anders door te laten rekenen. Dit verzoek zou via ons gelopen zijn, want het CPB valt onder Economische Zaken. Als je zo sterk vindt dat het CPB een fout heeft gemaakt, zou het toch in de lijn liggen om dat te laten weten aan Economische Zaken en het verzoek te doen aan het CPB de opdracht te geven om zijn huiswerk over te doen en het deze keer goed te doen. Dat verzoek is er nooit gekomen, want mevrouw Netelenbos wist heel goed dat het CPB helemaal niet fout had gerekend, maar juist helemaal goed. Alleen kwam het CPB met een uitkomst die zij niet wilde. (...) Er bestond volstrekte unanimititeit dat de Betuwelijn iets was dat de politici wilden, maar economisch niet te verdedigen was. (p. 271)

#### **Kamer te meegaand**

De heer **Van Wijnbergen**: Ik vraag mij serieus af, of gebrek aan informatie bij de Kamer echt het probleem was. Je moet wel heel erg je ogen dichtgehouden hebben om niet te zien dat er iets mis was met de Betuwelijn. Onder andere de heren Pols en Heertje brachten dat naar buiten. Los daarvan wordt er in de brief van mevrouw Netelenbos aan de Kamer naar aanleiding van het herijkingsbesluit ongelooflijk opzichtig om de Rijn heen geschaatst. Die wordt daarin niet genoemd en de Kamer wordt hier volledig zichtbaar met een kluitje in het riet gestuurd. De Kamer heeft dat gewoon toegelaten, dus ik denk niet dat het probleem was dat de Kamer geen informatie had. Mijn zoontje van 11 weet ook dat, als je van Rotterdam naar het Ruhrgebied moet, dit kan via de rivieren. Waarom zou de Kamer dat niet weten en waarom vraagt de Kamer dan niet aan mevrouw Netelenbos waarom die mogelijkheid er niet expliciet bij is betrokken? Het heeft dus volgens mij weinig te maken met onvoldoende informatie. (p. 271)

#### **Kennisfunctie Kamer**

De heer **Van Wijnbergen**: (...) ik kan mij voorstellen dat het proces beter zou lopen als de Kamer een onafhankelijke bron van advies zou hebben. In mijn tijd in Den Haag viel mij steeds op dat de Kamer in feite afhankelijk is van adviezen van de ambtenarij. Nu hebben wij een zeer loyale ambtenarij in Nederland, maar je vraagt wel erg veel van die mensen als ze enerzijds de minister advies moeten geven, en anderzijds de Kamer moeten adviseren die de minister aan de hand daarvan moet controleren en in potentie moet kunnen aanvallen. Het systeem in de Verenigde Staten lijkt mij veel gezonder: daar heeft het equivalent van de Tweede Kamer, het Congres, zijn eigen adviesorganisatie die expliciet niet aan de regering adviseert, namelijk het Congressional Budget Office en de Library of Congress. Met zo'n systeem zou de controle op de regering, wat de taak van de Kamer is, veel beter verlopen. (p. 271)





## R. Pans

Voormalig SG ministerie van Verkeer en Waterstaat

### Kamer niet informeren over projectrisico's

De heer **Pans**: Ik had, toen ik naar Verkeer en Waterstaat toe kwam, de indruk dat het departement door de jarenlange ervaring met dit soort zaken greep op dit soort projecten zou hebben. Het aantal risico's dat toen naar bovenkwam, is mij inderdaad niet meegevallen.

De heer **Slob**: In de audit van AT Kearney waarover we zojuist hebben gesproken (...) stonden behoorlijk harde kwalificaties. De kwalificatie voor het project Betuweroute was 'amorf' en voor de HSL-Zuid 'riskant'. (...) De hoofdconclusie luidt dat de aansturing door de top van Verkeer en Waterstaat inherente projectrisico's sterk verhoogt. (...) Ik neem aan dat u de uitkomsten van de audit van AT Kearney ook met de minister heeft besproken. Kunt u zich nog herinneren hoe zij daarop gereageerd heeft?

De heer **Pans**: (...) U kunt zich voorstellen dat de minister daar not amused over was. We hebben tegelijkertijd besloten om een aantal organisatorische maatregelen te treffen om verbetering aan te brengen. De minister steunde deze van harte. (...) AT Kearney heeft de opdracht gekregen om zoveel mogelijk mensen te interviewen en te proberen ze te laten vertellen wat ze als knelpunten ervaren. Dat heeft AT Kearney gedaan. Er is uitvoerig gerapporteerd aan ons wat mensen in de omgeving en de organisatie zelf als knelpunten zagen. Dat is op zich een risicovolle operatie. Je houdt jezelf een spiegel voor. Tegelijkertijd was het absoluut noodzakelijk om dit te doen om op die manier het gevoel van onveiligheid weg te krijgen. Je moet in control zijn. (...)

De heer **Slob**: (...) Op 28 juni 1999 kreeg de Kamer de vijfde voortgangsrapportage HSL-Zuid. Dat is in de maand waarin het hele verhaal rond de audit speelde. In de voortgangsrapportages wordt standaard een paragraaf gewijd aan de organisatie van het project en aan de kwaliteitsbewaking. Het valt ons op dat onder het kopje "audit" AT Kearney niet wordt genoemd. Onder het kopje "uitvoeringsorganisaties" wordt aan de Kamer gemeld: *"De uitvoeringsorganisatie is wat de primaire productie betreft gereed en functioneert naar behoren. De beheersorganisatie is nog in opbouw"*. Dat lijkt voorzichtig gezegd een iets geruststellender beeld over projectbeheersing dan we bij AT Kearney hebben aangetroffen. Er wordt met geen woord gerept over AT Kearney. Wel wordt aan de Kamer gemeld op het punt van de organisatie dat er twee bureaus zijn verhuisd naar Utrecht-Overvecht. Waarom wordt de Kamer als het om de organisatie en de aansturing van het project gaat wel van details op de hoogte gesteld, maar niet op hoofdzaken? Dat hoort de Kamer toch te weten?

De heer **Pans**: De vraag is wat we op dat moment aan de Kamer hadden moeten melden behalve het feit dat we een interne audit hadden laten uitvoeren waar een heleboel zaken waren uitgekomen die we nu gingen uitvoeren in een reeks van maatregelen. De Kamer werd niet geïnformeerd over de resultaten van een intern onderzoek dat we verricht hadden en op grond waarvan nog een reeks maatregelen getroffen moest worden. De Kamer zal vervolgens geïnformeerd zijn over de uitkomsten ervan.

De Kamer is geïnformeerd over alle stappen die daarna gezet zijn, toen we feitelijke operationele conclusies verbonden hadden aan de uitkomsten van de audit. (...) <sup>218</sup>

De heer **Aptroot**: U zegt dat het bij dit type audit niet gebruikelijk was. Ik heb de vijfde voortgangsrapportage HSL-Zuid voor me. Er is een aparte kop dikgedrukt: Audits. Daar staat: er zijn verschillende audits uitgevoerd. Uit de eerste blijkt dat het tempo van de grondaankoop in met name Zuiden Noord-Holland enigszins achterblijft. In de derde dat de audit door Lloyd's op het gebied van integrale veiligheid is afgerond. De audit op de beheersing van kabels en leidingen is opgeleverd. De audit op het nieuwe ontwerp en de bijbehorende kostenraming heeft geleid tot enkele aanpassingen en maatregelen. Het gaat maar door. U meldt alleen die ene audit met de uitkomst dat er grote risico's in het project zaten, waarvan de minister ook is geschrokken, niet aan de Kamer. U noemt alle andere audits die zeer gedetailleerd over uitvoeringszaken gaan, wel. (p. 50-54)



## N. Kroes

Voormalig minister van Verkeer en Waterstaat

### Samenstelling commissie is bepalend voor uitkomst

Mevrouw **Kroes**: (...) Ik heb aan een aantal deskundige mensen gevraagd mij te voorzien van een visie over wat er met de ontwikkeling van het spoor aan de orde zou zijn en wat daar het antwoord op zou kunnen zijn.

De heer **Koopmans**: Wat was uw visie op de samenstelling van die commissie?

Mevrouw **Kroes**: De opdracht die ik in mijn hoofd had, was de strategische ontwikkeling van het spoor in een korte tijd helder op papier te zetten. Daar moet je mensen voor vragen die eerder met dat bijltje gehakt hebben en die verstand van zaken hebben.

De heer **Koopmans**: Gezien de aanleiding om die commissie in te stellen, had het toch ook voor de hand gelegen om daar bijvoorbeeld ook mensen van bijvoorbeeld Milieu-defensie of mensen uit de groene beweging in op te nemen.

Mevrouw **Kroes**: Alles kan. Je kunt een commissie samenstellen zoals je wilt. Wij wilden echter kijken naar de strategische mogelijkheden van het goederenvervoer per spoor. (...) (p. 94)

De **voorzitter**: Het gaat om personen die autonoom geacht behoorden te zijn. In die commissie zaten echter een groot aantal personen die al een uitgesproken opvatting hadden over de wijze waarop het goederenvervoer zich in Nederland zou moeten ontwikkelen. De directeur van het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam, de heer Molenaar, was bijvoorbeeld lid van de commissie. Diezelfde directeur had in januari 1989 namens het Gemeentelijk Havenbedrijf een uitvoerige nota doen verschijnen met een strategische visie op de ontwikkeling van de haven en uiteraard ook van het achterland. Daarin staat een pleidooi voor een Betuwelijnachtige constructie. In die commissie komen wij verder tegen de heer Wormmeester van het ECT. Die was direct betrokken bij het containervervoer, de heer Portheine, commissaris bij ECT en lid van de Nationale Havenraad, de heer Kuiper, de vertegenwoordiger van de Rotterdamse havenondernemingsvereniging, en de heer Van der Plas, oud-directeur van de gemeente Rotterdam. De vraag die zich opdringt, is of het niet een commissie is die is samengesteld uit mensen die precies wisten wat het advies zou moeten zijn.

Mevrouw **Kroes**: Ik heb bijvoorbeeld niet de voorzitter van het Productschap Vee en Vlees gevraagd. Ik heb mensen gevraagd die bij de materie betrokken zijn en die weten hoe belangrijk het is. (...)

De **voorzitter**: Was de commissie echter ooit beoogd als een onafhankelijke commissie die een onafhankelijk advies uit zou brengen? Zaten er deskundigen in, waarvan je mocht verwachten dat zij in staat waren om, los van hun eigen directe belangen, aan de minister advies te geven? Of was het een groep, waarvan je van te voren al kon weten wat de uitkomst zou zijn? Nederland Distributieland bestaat ook uit deze personen.

Mevrouw **Kroes**: Op de vraag of de commissie is ingesteld om een oplossing te bieden en om aan te geven wat er door het spoor verder gedaan zou kunnen worden als het gaat om het opvangen van de groei, is het antwoord volmondig "ja". De commissie werd niet gevraagd om te bekijken of wij dat überhaupt wel wilden doen.



## T. Netelenbos

Voormalig minister van Verkeer en Waterstaat

### Kamer oorzaak kostenoverschrijdingen

De heer **Slob**: Mevrouw Netelenbos, op 3 augustus 1998 treedt u aan als minister van Verkeer en Waterstaat. De projecten HSL-Zuid en de Betuweroute zijn dan al behoorlijk lang in de procedure; de gehele besluitvorming heeft er al over plaatsgevonden en in principe is al begonnen met de uitvoering. Kunt u ons aangeven wat u op die derde augustus overgedragen werd ten aanzien van deze grote projecten?

Mevrouw **Netelenbos**: Ik ben blij dat ik eindelijk aan het woord ben. Dat wilde ik toch wel graag eerst even gezegd hebben. Toen ik aantrad was het al zo dat er vanaf 1977 gesproken werd over de HSL en vanaf ongeveer 1987 over de Betuweroute. De Betuweroute was eigenlijk het meest ver in de ontwikkeling. De teller stond toen op 9,5 mld. gulden. Het is wel goed om dat te zeggen omdat het net lijkt alsof in de laatste fase de kosten zo zijn gestegen. Toen ik aantrad was het al 9,5 mld. De kostenstijging die daarvoor aan de orde was, had vooral te maken met het parlementaire besluitvormingsproces. Alle kunstwerken die in het project zijn opgenomen, stonden oorspronkelijk niet in het plan, maar later wel. (p. 647)

### Leren versus controleren

De **voorzitter**: (...) De brief van de heer Lambarts waarover wij nu spreken, gaat over de beheersing grote projecten. (...) Het is bijna een soort wanhoopsbrief in de trant van: het gaat echt helemaal verkeerd.

Mevrouw **Netelenbos**: De minister en de nieuwe SG zijn ook meteen gaan handelen. Meer kunt u van een politicus niet vragen. Ik heb dat allemaal reuze serieus genomen. (p. 650)

De heer **Slob**: In de procedureregeling grote projecten die als een belangrijk document gold in de informatievoorziening aan de Kamer, staat onder meer dat er in ieder geval informatie moet komen over de toereikendheid van de projectorganisatie, in het bijzonder met betrekking tot de administratieve organisatie en de interne controle van het project. De audit van AT Kearney geeft heel duidelijk aan dat er met betrekking tot dat onderdeel het een en ander niet in orde was en dat er iets moest gebeuren. Ons verbaast het nu dat in de voortgangsrapportage die verschijnt nadat die audit bekend is geworden, met geen woord wordt gerept over deze audit en de conclusies die er in zijn getrokken. Kunt u dat toelichten?

Mevrouw **Netelenbos**: Ja. Het gaat om een audit die zich richt op het interne management van een departement. Dergelijke audits lenen zich niet voor publicatie. Wel aan de Kamer is gemeld de uitkomst van het proces inzake de stuurgroep Grote projecten en de manier waarop wij binnen de HSL-Zuid omgingen met de projectdirectie etc. Als je audits die beogen de interne organisatie te verbeteren, naar buiten gaat sturen, dan krijg je ze de volgende keer nooit meer gerealiseerd. Bij een audit worden alle mensen die werken in een project geïnterviewd. Als jij eerlijk wil vertellen

hoe je denkt over je baas en over bepaalde zaken maar je weet dat dit naar buiten gaat, dan vertel je niets meer. Je kijkt wel uit. Je hebt met je eigen carrière te maken en met collegiale verhoudingen. Wil een audit kunnen functioneren, dan is het begrip "vertrouwen" van het grootste belang. (...) (p. 652)<sup>219</sup>

De **voorzitter**: In de aanwijzingen zoals ze staan in de regeling wordt onder meer gesproken over: een rapport gevoegd met een oordeel over de kwaliteit en de volledigheid van de informatie in de voortgangsrapportages en over de toereikendheid van de projectorganisatie. Wij hebben hier een rapport en een aantal brieven van de heer Lambarts waarin die toereikendheid als buitengewoon discutabel wordt omschreven. De constatering van de minister in de voortgangsrapportage is: *"De uitvoeringsorganisatie is wat de primaire productie betreft gereed en functioneert naar behoren. De beheerorganisatie is nog in opbouw"*. Dat zijn toch eufemismen. (...) (p. 653)

#### **Spanningen melden of alleen harde cijfers?**

De heer **Koopmans**: (...) In 1999 wordt u gemeld dat er een spanning is van 300 mln euro. Op 23 november bent u daar door de projectdirectie middels een oplegnotitie bij de voortgangsrapportage over geïnformeerd. In de voortgangsrapportage zelf wordt dat niet gemeld. Waarom niet?

Mevrouw **Netelenbos**: Dat heeft te maken met de sturingsfilosofie. Spanningen zijn er voortdurend en worden gekapitaliseerd op een cijfer dat van dag tot dag verschilt. Mijn beleid was als volgt. Er wordt gestuurd op taakstellend budget. Spanningen zijn er om opgelost te worden. Men had de ruimte om daar inventieve oplossingen voor te zoeken, desnoods scopewijzigingen. Spanningen werk je weg op de werkvloer. Dat was de opdracht aan de medewerkers. (...) Spanningen zijn geen harde cijfers. Het gaat om onderwerpen die moeilijkheden vertonen. U hebt ongetwijfeld al die krabbels van mij in de kantlijn gezien. Spanningen los je maar op. Aan de Kamer heb ik altijd in kwalitatieve zin gemeld wat de onderwerpen waren waarop spanningen ontstonden. (...) (p. 662)

De heer **Koopmans**: Ik ga verder met het accountantsrapport dat in 2001 aan de orde is. De spanning tussen raming en budget is volgens de Algemene Rekenkamer opgelopen tot 600 mln gulden. (...) Voor de accountantsdienst is het reden genoeg om duidelijkheid aan de Kamer te verschaffen. In de negende voortgangsrapportage, die op 25 maart 2001 aan de Kamer is gestuurd, is de spanning slechts in kwalitatieve termen gemeld. De accountantsdienst noemt in zijn rapportage bedragen. Uit interne stukken blijkt dat de spanning tussen het door de Kamer geautoriseerde projectbudget en datgene wat in de ramingen aan de orde is, 600 tot 800 mln gulden bedraagt. In een stuk aan de minister wordt zelfs gemeld dat 300 mln daarvan hard is. De heer Westerduin maakt u er ook op attent dat de accountant dat bedrag in zijn rapportage aan de Kamer wil noemen. Wat vond u ervan dat de accountant meer openheid richting Kamer wilde betrachten dan uzelf had gedaan in de voortgangsrapportage?

Mevrouw **Netelenbos**: Ik begin anders. Toen ik het stuk op mijn bureau kreeg, viel mij iets op. Op blz. 5 en 14 van het accountantsrapport stond het bedrag. Op blz. 14 stond erbij dat er nog verschil van mening was over de cijfers. Wat heb ik toen gedaan? Ik heb de betrokkenen bij mij geroepen: de accountant, de directeur FEZ, de directeur-generaal: wij gaan toch zeker niet een tekst de wereld in sturen waarbij ik op de vraag wat het dan precies is, moet zeggen: dat weten wij nog niet, want daar zijn wij het op het departement nog niet over eens? Wat moest ik met zo'n zin? U kunt zich voorstellen hoe zo'n gesprek bij mij aan de tafel zich voltrekt. Er kwam een groot verschil van inzicht aan de orde. Ik heb gezegd: als het zulke zachte cijfers zijn, moeten wij wel de onderwerpen benoemen, maar moeten wij er geen bedrag aan plakken. Immers, men was het er zelf niet over eens.(...) Ik heb gelezen dat het beeld is ontstaan dat ik de accountant heb gedwongen om teksten te schrappen. Zo gaat het echt niet. De accountant is voluit verantwoordelijk voor zijn eigen notitie. Na ommekomst van de discussie heeft hij gemeend de tekst te moeten aanpassen. Dat heeft hij dus ook gedaan. De gedachte dat u niet op de hoogte was van de onderwerpen waarop spanningen stonden, is onjuist. Wij hebben die kwalitatief gemeld. (...) (p. 663-664)

De **voorzitter**: (...) De Kamer, die een controlerende taak heeft, krijgt dat stuk op 22 mei op het allerlaatste moment aangeleverd. Daarin zit ergens verstopt de cryptische zin *"de minister heeft nadrukkelijk aangegeven dat er geen budgetoverschrijding wordt geaccepteerd en dat dus alle opties openstaan"*. De heer Varenbrink vertelt hier dat de Kamerleden toch eigenlijk wel heel dom zijn als ze niet begrijpen dat dit echt een heel serieuze kwestie is. (...) Als de DG vervoer het zo evident aangeeft (...) en het vervolgens ook door de accountant wordt gezegd, die een zelfstandige verantwoordelijkheid heeft ten opzichte van de Tweede Kamer, waarom is het dan een probleem om dat aan de Tweede Kamer te melden? Wij zien niet in waarom u niet kunt aangeven – zoals u dat terecht stelt – dat u niet bereid bent om kostenstijgingen toe te staan? "Zeer geachte Kamer, dit is de spanning, dit zijn de risico's die wij lopen, maar ik accepteer het niet en ik zal er alles aan doen om ze te voorkomen". Waarom wordt zo cryptisch geïntervenieerd?

Mevrouw **Netelenbos**: Spanningen worden opgelost, tenzij ze niet op te lossen zijn. (...) Ik wil daar trouwens nog wel wat meer over zeggen. Ik heb een aantal keren bij de Kamer aan de deur geklopt met het verzoek om vertrouwelijk overleg, zowel bij de Betuweroute – maar dat is nooit gebeurd – als bij de HSL-Zuid. De wereld van de markt en transparantie verhouden zich heel moeilijk met elkaar. Ik heb mijn hoofd bureau SG de heer Lieben, een aantal keren op pad gestuurd om vertrouwelijk overleg te regelen. Dat heeft soms wel, maar heel vaak ook niet tot het gewenste resultaat geleid. Het is zelfs een keer gebeurd dat ik al met de hele delegatie op de gang stond om een vertrouwelijk overleg te hebben – een van mijn medewerkers had speciaal voor die gelegenheid een nieuw pak gekocht – maar dat wij niet naar binnen mochten omdat de Kamer alleen maar openbare debatten wilde. In een situatie waarin je met marktpartijen onderhandelt, kan dat niet. (...) (p. 666)

**W. Kok**

voormalig minister-president

**Het machtswoord**

De heer **Slob**: De heer Van Heemst, woordvoerder van de PvdA-fractie, zei (...) in de Volkskrant: als het kabinet het machtswoord spreekt om de Bos-variant van tafel te krijgen, dan is dat een zwaktebod; in de Kamer is een tweederde meerderheid en er is een breed maatschappelijk front van organisaties; het paarse kabinet zegt pretenties te hebben als het gaat om het luisteren naar de samenleving; zo'n kabinet kan toch niet vervallen in machtspolitiek? Dat waren uitspraken die toen gedaan werden, terwijl u nog moest bekijken hoe u hieruit kon komen. (p. 447)

De heer **Kok**: (...) een kabinet heeft ook het recht en de plicht om aangelegen overwegingen die voor het kabinet van eminent belang zijn, mee op de weegschaal van de Kamer te leggen. Dit gebeurt natuurlijk op het aangelegen moment in het plenum van de Kamer zelf, maar dat gebeurt ook in politiek overleg, al dan niet in collegiaal verband in de eigen partij. Daardoor weet men dat, als men volop de ruimte neemt om bijvoorbeeld alsnog te kiezen voor de Bos-variant, dit tot ernstige afwegingen, ook van politieke aard, binnen het kabinet kan leiden. De heer Van Heemst heeft hier gezegd – sinds gistermiddag vijf uur heb ik die uitspraak opgevangen – dat ik hem toe bromde dat ik dan naar de koningin zou gaan. Dat brommen is blijkbaar gerelateerd aan de gemoedstoestand. Als ik dat zo gezegd heb, vind ik dat heel jammer. Mij is dat überhaupt niet zo bijgebleven. (p. 448)

De heer **Kok**: Ja, ik heb, nog steeds voor persoonlijke rekening, aangegeven wat naar mijn inschatting de zwaarwegende argumenten van het kabinet zouden zijn. Het kabinet is namelijk nimmer met de feitelijke situatie geconfronteerd dat die motie niet alleen werd ingediend, maar ook in stemming werd gebracht en werd aanvaard. Het blijft dus altijd een zekere inschatting, maar ik denk dat ik het redelijk goed getypeerd heb. Nogmaals, ik herinner mij niet dat ik die woorden gesproken heb. Als dat evenwel zo is gezegd, is dat heel erg kort door de bocht. Blijkbaar is het ook alleen maar iets wat je in een kleine vertrouwelijke kring kunt doen. Als ik toen had beseft dat dit acht jaar later zo'n grote historische betekenis zou krijgen in de weergave van de heer Van Heemst, dan zou ik in mijn gebruikelijke voorzichtige taalgebruik zijn vervallen. Het kan zijn dat ik dan minder indruk op hem had gemaakt, maar ...

De **voorzitter**: Dan was de motie misschien wel aangenomen.

De heer **Kok**: Ja, what if.

De **voorzitter**: You never know. (p. 449)

**Inzicht in ambtelijke documenten**

De heer **Kok**: (...) Terugkijkend en een beetje afstand genomen hebbend in de laatste jaren, heb ik de indruk dat de belangstelling van de Kamer in een debat over dit soort onderwerpen vaak meer uitging naar de details dan naar de strategische keuzes. (...)



Ik kan mij overigens goed voorstellen dat de Kamer, ook een beetje terugkijkend en nu inzoomend op die trajecten, tot de conclusie komt dat zij misschien wat actiever had moeten zijn bij het navragen wat er aan de politieke besluitvorming in het kabinet ten grondslag had gelegen. Zij had kunnen vragen of er ambtelijk beraad had plaatsgevonden en of er ambtelijke documenten waren die ook vruchtbaar zouden kunnen zijn voor haar beoordeling waarom er voor bepaalde zaken wel en voor andere weer niet was gekozen. Misschien moeten wij hier onszelf het verwijt maken, ook ik als oud-bewindspersoon, dat wij niet actief genoeg onszelf de vraag hebben gesteld of er achterliggende of onderliggende stukken waren die naar hun aard ook zodanig interessant en belangrijk waren dat zij ten dienste zouden kunnen worden gesteld van de politieke beoordeling door de Kamer. Dat kan zijn. (p. 451)

## J. van den Berg

voormalig lid Tweede Kamer (SGP)



### Onzekerheden

De heer **Van den Berg**: Als er iets duidelijk naar voren kwam uit het rapport van Twynstra Gudde, dan was het dat er behoorlijk wat onzekerheden waren. Ik noem de vervoersprognoses, de alternatieven, de financiën. Private financiering, die een hoeksteen vormde van het regeringsvoorstel, was op dat moment nog geheel buiten beeld. Daar zouden wij apart over discussiëren. Er waren nog veel factoren absoluut niet helder. Dat is een moeilijke stelling om te verdedigen, want je krijgt onmiddellijk de reactie: beste man, je wijst zelf op de enorme stapel rapporten die er al ligt, moet je er dan nog meer? Ik vind dat geen argument. Als die rapporten niet ingaan op de vragen die gesteld zouden moeten worden, dan zegt de hoeveelheid mij niets. Ik wil antwoord op die en die vragen. En pas dan vind ik het rijp voor besluitvorming. (p. 203)

### Geen open debat

De heer **Van den Berg**: Ik geloof dat er meer dan 400 Kamervragen zijn gesteld over de PKB Betuweroute, waarvan meer dan de helft rechtstreeks gebaseerd, met paginaverwijzing, op het rapport van Twynstra Gudde. De antwoorden vond ik erg teleurstellend. Dan kom je toch weer terecht in die lijn die ik net noemde: steeds dezelfde argumenten, steeds verwijzingen naar dezelfde rapporten. Het was niet zo mijn gewoonte, maar tijdens dat debat heb ik veelvuldig geïnterrupteerd, ook bij de woordvoerders van de regeringspartijen. Ik vond het jammer van het debat dat men nogal selectief winkelde in het rapport van Twynstra Gudde. Men haalde daaruit wat paste in het eigen straatje. Ik begrijp dat dingen zo werken, maar ik heb het wel betreurd, want ik vind dat de Kamer de moed moet hebben om bij zo'n ingrijpend project met zoveel maatschappelijke en financiële kosten een open debat te voeren, zuiver op de argumentatie. Dat heb ik in 1993 gemist. (p. 203)

De heer **Van den Berg**: Uiteindelijk staat of valt een politiek besluitvormingsproces met een onafhankelijke, kritische opstelling van een Kamerlid. Nooit mag het zo zijn, zeker niet bij dit soort projecten waarbij het om heel ingrijpende zaken gaat, dat politiek prestige een onafhankelijke besluitvorming in de weg staat. Dit dreigt echter bij grote projecten snel te gebeuren. Op de momenten dat er in het licht van nieuwe cijfers echt nog een mogelijkheid was om tot een zekere mate van heroverweging te komen, was er zeker bij de coalitiepartijen niet de politieke bereidheid om ten principale tot een heroverweging te komen. (p. 204)

### Onderzoekscapaciteit Kamer

De heer **Van den Berg**: Wezenlijker nog vind ik dat de Kamer zelf onderzoekscapaciteit heeft om dingen te ondersteunen. Daar is wat aan gebeurd. In latere jaren heb ik deel mogen uitmaken van de werkgroep die de protocollen voor de eigen onderzoeksfunctie heeft ontwikkeld. Er zijn functies in de organisatie ontstaan. Wat mij betreft kan het sterker worden geaccentueerd. Het is absoluut noodzakelijk dat de Kamer over behoorlijke voorzieningen beschikt om dit soort zaken zelf te doen. (p. 204)



## J. Feenstra

voormalig lid Tweede Kamer (PvdA)

### Varianten

De heer **Aptroot**: Bij het opnemen van de Betuweroute in SVV 2 (Structuurschema Verkeer en Vervoer) is de investering ook afgewogen tegen andere investeringen. Waren er interessante alternatieven voor u, bijvoorbeeld in het kader van de economie, bereikbaarheid, leefbaarheid of Europa?

De heer **Feenstra**: Als u met afwegen bedoelt een exacte afweging in de zin dat een paar scenario's op een rij worden gezet, dat je kijkt wat je per scenario aan vervoerscapaciteit kunt realiseren en wat het per scenario kost en dat je het vertaalt naar een budget, dan is het niet zo praktisch gebeurd. (p. 207)

De heer **Feenstra**: Bedenk dus niet alles op het departement om het pas de samenleving in te brengen als alles klaar is. (...) Sla de procedure om; kantel de procedure. Ook bij de HSL-Zuid is mij opgevallen dat de Kamer bijna tot op ingenieursniveau bezig is geweest met projecten, met tunneltjes, fietsroutes, veenpolders enzovoort. Je kunt het proces ook zo inrichten dat kabinet en Kamer heel duidelijk aangeven wat de doelen zijn, bijvoorbeeld dat de Betuweroute voor 40 miljoen ton ongestoord, zonder door de steden te gaan, zonder kruisingen, filevrij en snel op het Europese net vervoert. En nodig dan de samenleving, de marktpartijen, uit om varianten te bedenken. Bij het PMR is dat beter gebeurd en ook met een groot draagvlak. (p. 218)

### Afspraken tussen coalitiepartijen

De heer **Aptroot**: (...) Hoe is dit overleg met de andere coalitiepartij gegaan? U hebt uiteindelijk samen moties ingediend en door het parlement gekregen.

De heer **Feenstra**: Ook dat heeft een bijna anekdotisch karakter. Ik wil het graag even aangeven. Gebruikelijk is – er zitten wat mensen achter de tafel die het kunnen bevestigen – dat je een onderwerp één keer in de fractie brengt nadat het in de fractiegroep is voorbereid. Dit onderwerp is twee keer in de PvdA-fractie aan de orde geweest. (...) U vroeg hoe het in de CDA-fractie is gegaan. Ik zal het heel praktisch schetsen. Voor de laatste fractievergadering voor de eerste Kamerbehandeling had ik met Leers afgesproken (...) Er waren zo'n twintig verbeteringsvoorstellen op een rij. Om te voorkomen dat wij in de fractie afspraken dat wij tot en met verbeteringsvoorstel vijftien zouden gaan en het CDA, misschien iets voorzichtiger, tot verbeteringsvoorstel acht hadden wij afgesproken dat wij, lopende de finale fractie-bespreking, allebei om een time-out zouden vragen en elkaar zouden ontmoeten. Dat is ook gebeurd. Leers heeft in het gebouw van Justitie de trap genomen en ik heb vanuit Koloniën de trap genomen. Gehoord de eerste reacties vanuit de fracties, hebben wij inderdaad geprikt in die lange reeks van twintig verbeteringsvoorstellen en afgetopt op elf moties. Dat had ook te maken met overwegingen van rentabiliteit. De twaalfde motie zou het project heel veel duurder hebben gemaakt. Het had ook te maken met overwegingen van precedentwerking. Als wij voor een locatie langs de lijn nog een bepaalde majeure

verbetering zouden aanbrengen, zou het reëel zijn om bij (...) de Hanzelijn naar het noorden of bij randstedelijk vervoer een vergelijkbare kwaliteit te vragen. Dat rentabiliteitsdenken zat er dus al heel scherp in. (...)

De heer **Slob**: De fracties praten over de inpassing. De coalitiefracties ontmoeten elkaar – u hebt het kleurrijk weergegeven – om met een lijstje te komen van uiteindelijk elf moties waaraan uiteindelijk een fors prijskaartje hangt. Vervolgens wordt contact gezocht met de regering, niet in een publiek debat maar op andere manieren, om het wensenlijstje te bespreken dat in het publieke debat wordt gepresenteerd. Is het heel goed getypeerd door uw toenmalige collega Blaauw, die niet mocht meedoen aan dergelijke gesprekken, als handjeklap-deals tussen regeringspartijen en de regering? (p. 215)

De heer **Feenstra**: (...) Als de heren Van den Berg en Blaauw zeggen dat het binnen de coalitie gebeurde en dat zij erbuiten stonden, zeg ik: noem mij een debat waarin niet sprake is van een iets nauwkeuriger oriëntatie van fracties op de coalitiegenoot ten opzichte van de oppositiepartijen. (p. 215)

De heer **Aptroot**: (...) U dient moties in die leiden tot meerkosten van een miljard gulden. De minister reageert niet al te verbaasd, maar u had het ook al daar neergelegd. De minister geeft aan: "De financiële randvoorwaarden zijn behoorlijk opgerekt". Hebt u nog een keer overleg gevoerd voordat de tweede termijn begon?

De heer **Feenstra**: Ja. (...) Er is ambtelijk contact geweest om te zien of wij de moties zo konden optimaliseren dat het bedrag te beperken was. Volgens mij is het toen teruggebracht van 750 mln à een miljard gulden naar 640 mln gulden. (...) Er is vanzelfsprekend ook contact met beide bewindspersonen geweest, met Maij-Weggen en met Alders. (p. 216)

De heer **Aptroot**: U zegt dat er geen deal was. Ik vraag het u nog een keer. Is er op 1 december tussen u, uw CDA-collega Leers en de twee ministers, een afspraak gemaakt wat de uitkomst van het Kamerdebat zou zijn, wat de inzet was en wat de uitkomst zou zijn of niet? Was er een deal of niet?

De heer **Feenstra**: De uitdrukking "deal" neem ik niet over, maar voor het overige ...

De heer **Aptroot**: Hoe duidt u het aan?

De heer **Feenstra**: Het woord "deal" heeft een klankkleur die niet de mijne is.

De heer **Aptroot**: U was het eens over de uitkomst van het debat?

De heer **Feenstra**: Ja. (p. 217)



## N. Verbugt

Voormalig lid Tweede Kamer (VVD)

### ‘Maakt u zich geen zorgen’

Mevrouw **Verbugt**: Het verbaasde mij wel dat het project van de Betuwelijn vier jaar lang niet duurder werd, tegen de trend in. Ik heb mij toen wel afgevraagd of de minister de zaak zo goed in de handen had dat het keurig binnen het budget zou blijven. Dat zou uniek zijn en dan zouden wij de Betuwelijn voortaan als voorbeeldproject moeten gebruiken. Maar wat schetste mijn verbazing; in 2002 komt er ineens een heel groot tekort aan het licht. Het verbaasde mij nog meer toen ik in 2003 werd gebeld door een journalist van de Volkskrant die mij wist te melden dat ik in het debat rond de jaarwisseling 1998-1999 verkeerd zou zijn geïnformeerd, omdat toen al bekend was dat het niet mogelijk zou zijn om het project binnen de financiële kaders van het besluit uit 1995 te realiseren. Had ik dat toen geweten, dan zou dat een nieuw feit zijn geweest dat voor de VVD-fractie wellicht tot een andere uitkomst zou hebben gebracht.

De heer **Slob**: Ik kom dan even terug op de kwalificatie die de heer Van Wijnbergen gaf aan de nota en de wijze waarop die is behandeld, namelijk een poging om de Kamer te misleiden. U bent op dat punt dus misleid of niet?

Mevrouw **Verbugt**: Met de kennis van nu, dus ook van wat in 2002 boven water kwam en in feite met hetgeen uitlekte in 2003, moet ik in 2004 zeggen dat ik toen inderdaad niet die informatie heb gekregen waar ik recht op had en die bepalend had kunnen zijn voor het verdere verloop van het besluitvormings- en het uitvoeringsproces.

De heer **Slob**: Dat is een behoorlijke conclusie! (p. 280)

De **voorzitter**: En als het gaat om de investeringskant?

Mevrouw **Verbugt**: Ook daarvan moet ik zeggen dat achteraf wel gebleken is dat de Kamer veel eerder en ook op een veel crucialer moment informatie onthouden is over de werkelijke situatie, terwijl de vragen daarnaar zeker zijn gesteld. Ik heb ze zeer uitvoering gesteld in het debat van 1998, 1999, het beroemde debat over de herbezinning op het project, maar ook daarna keer op keer. De antwoorden waren altijd vaag: wij hebben een probleem met het ritme van investeringen en wij werken eraan om dat op te lossen of er kwam weer een antwoord van: het zit in een gebrekkige communicatie in de organisatie en wij werken aan verbetering. Daar kon je als Kamerlid niet veel mee en dat was nu juist het probleem. Ik vond ook dat de voortgangsrapportages die wij over zowel de HSL als de Betuwelijn kregen geen adequate informatie gaven waar je als controleur iets mee kon doen. Het waren glossy boekjes met prachtige foto's en mooie teksten. Als je kritisch tussen de regels door las, dacht je wel eens dat daar wel eens iets zou kunnen zitten, daar moet ik naar vragen, maar dan nog kreeg je je vinger er niet achter. (...) (p. 281)

**Kennisfunctie Kamer**

Mevrouw **Verbugt**: (...) Je krijgt zo'n stapel financiële analyses waar je eigenlijk niets mee kunt. Vervolgens hebben wij de staf van de commissie voor de Rijksuitgaven gevraagd om dat nader te analyseren, maar ook die kwam er niet doorheen. Ik denk dat het dan ook heel goed zou zijn als de Kamer een voorziening had om meer grip te krijgen op de financiële analyse van de grote projecten. Ik heb dat als Kamerlid in ieder geval erg gemist. (...) Het probleem was dat Kamerleden onvoldoende faciliteiten hadden om in die financiële analyses te duiken. Alleen de staf van de commissie voor de Rijksuitgaven was naar mijn mening niet voldoende. Er was meer expertise nodig om dieper af te dalen in die financiële analyse. Dat konden wij niet en dat hadden wij alleen gekund als wij extra budget hadden voor extern onderzoek. Dat kun je echter pas aanvragen als je er zicht op hebt dat er een probleem is en wij kregen dat probleem niet in de klauwen. (p. 281-282)



## G. Leers

voormalig lid Tweede Kamer (CDA)

### Rooskleurige informatie

De heer **Leers**: (...) Een van de onderdelen bij die voortgangsrapportages was dat telkens door mij gevraagd werd: hoe zit het met die private financiering, wanneer komt u daarmee? Dat is consequent bij al die voortgangsrapportages aan de orde geweest, maar dan komt weer die opgehouden schijn. Iedere keer werd met rooskleurige verhalen – o.a. door mevrouw Jorritsma – verteld dat die private financiering werd aangegaan. *“De minister had graag gezien dat het stuk dat zij samen met Financiën aan het voorbereiden is over de private financiering nu al bij de Kamer had gelegen; dit verkeert in een afrondend stadium.”* Dit is in de derde voortgangsrapportage in 1997 gewisseld met de Kamer. In 1998 wordt bij de vierde voortgangsrapportage gezegd: *“In het voorjaar zal het exploitatiemodel komen inclusief de private financiering.”* Zo hobbelden we van voortgangsrapportage naar voortgangsrapportage. In 1998 zegt mevrouw Jorritsma: *“ik verwacht dat in het eerste kwartaal van 1999 duidelijk zal zijn of private financiering wenselijk en mogelijk is en op welke termijn.”* Zo bleven wij doorgaan tot in 1999 mevrouw Netelenbos komt. In de vierde voortgangsrapportage stelt zij op pagina 26: het was niet de bedoeling, en er is zelfs niet geprobeerd, nu al een private exploitant te vinden.

De heer **Leers**: (...) In zo’n proces dat over meerdere jaren gaat, wordt de Kamer langzaam meegezogen in een situatie van de praktijk. (p. 310)

De heer **Leers**: Het ligt naar mijn mening aan de kracht waarmee de Kamer zich ten opzichte van de regering positioneert. Als de Kamer een onaantastbaar blok vormt en kijkt of de regering uitvoert wat afgesproken is, dan heeft de regering een harde dobber. Men moet dan voortdurend aan de Kamer laten zien wat er veranderd is, waarom, enz. Nu wordt de Kamer in haar verdeeldheid door de regering tegen elkaar uitgespeeld. (p. 313)

De heer **Leers**: Het zou fijn zijn als de Kamer op de hoogte was geweest van de onzekerheden en gevoeligheden die in de boezem van het kabinet gewisseld waren. Een vakminister komt naar de Kamer met stevige argumenten. Hij of zij moet de Kamer overtuigen. Alle nuances worden weggelaten, want als je al met twijfels naar de Kamer komt dan krijg je haar nooit mee. Achteraf merk je dat Financiën zegt dat het er eigenlijk nooit mee eens is geweest. Dat is fnuikend voor de kracht van de besluitvorming door de Kamer. (p. 315)

## J. van Walsem

voormalig lid Tweede Kamer (D66)



### Kennisfunctie Kamer

De heer **Van Walsem**: Er kwam een heleboel informatie die wij niet nodig hadden, als ballast, maar de relevante informatie heeft ons maar mondjesmaat bereikt.

De heer **Van Walsem**: (...) . De departementen hebben natuurlijk altijd een geweldige informatievoorsprong, want ze beschikken over meer mensen en ze zijn er langer mee bezig dan een Kamercommissie. Omdat je er in een Kamercommissie slechts incidenteel mee te maken hebt, verzand je al gauw in details omdat je geen overzicht hebt en omdat je niet in de gaten hebt dat je de informatie die relevant is voor het vormen van je oordeel, niet gekregen hebt. (...) (p. 67-68)

De heer **Van Walsem**: Ik vond het daarbij interessant dat het Lagerhuis ambtenaren kan vragen om op een hoorzitting informatie te verstrekken over projecten. (...) Wij krijgen het in Nederland niet voor elkaar, want hier is de minister voor alles verantwoordelijk, maar ik zou niet weten waarom een ambtenaar of een dienst geen informatie zou kunnen verstrekken.

De heer **Van Walsem**: Ik geloof niet in meer regels, de Procedureregeling grote projecten lijkt mij voldoende. Het gaat om het veranderen van die houding. De regering en de ambtenaren moeten de informatie die de Kamer nodig heeft, steeds willen verstrekken. En de Kamer moet de instelling hebben dat zij erop staat dat die informatie alsnog komt, als ze niet snel genoeg geleverd wordt. De Kamer moet dan dreigen dat zij alle tijd zal nemen om alles nog eens grondig te bestuderen en te bespreken of zij zal tegen de minister moeten zeggen dat het zo niet kan. Je zult een keer een voorbeeld moeten stellen, denk ik. (p. 73)

### Informatie van minister aan Kamer

De heer **Van Walsem**: De afwegingen die een minister heeft gemaakt voordat hij een project aan de Kamer voorlegt, weet de Kamer niet. (p. 70)

De heer **Van Walsem**: Het ging een beetje in de sfeer van "Als wij iets bedacht hebben, wie ben jij dan, Kamerlid, om daar nog iets over te willen zeggen?". (...) ik heb wel een aantal keren gevraagd waarom nu juist een bepaald pakket van maatregelen was gekozen, als er meer mogelijkheden waren. Die informatie kreeg je als Kamerlid niet, men vond het vervelend dat er naar de interne afweging in de ICES gevraagd werd. Dat was not done. Uiteindelijk heb ik een motie ingediend, die Kamerbreed gesteund werd, om de argumentatie voor een bepaalde keuze boven water te krijgen. Na heel veel vragen en ellende kreeg de Kamer toen een enorm pakket stukken zonder leeswijzer, zodat je werd doodgegooid met informatie. Een Kamerlid heeft één medewerker, dus zoek het maar eens uit. Er was een houding in de trant van "Je wilt informatie? Nou jochie, dan krijg je die ook, maar je komt er nooit meer uit." (...) (p. 72)





## **E.P. van Heemst**

Voormalig lid Tweede Kamer (PvdA)

### **Coalitie en powerplay**

De heer **Van Heemst**: Ten eerste had ik mij met de PvdA-fractie in het regeerakkoord in beginsel vastgelegd op de voorkeur van het kabinet. Daar wilde ik niet voor wegluchten; dat wilde ik niet laten vallen als een baksteen. (p. 394)

De heer **Van Heemst**: Er is niet zomaar sprake van: u ging nadrukkelijk voor de Bos-variant. De minister-president heeft een minister van Verkeer en Waterstaat die zegt: ik wil een rechte lijn van Parijs naar Amsterdam. (...) De minister van VROM wilde om het Groene Hart heen. Zij zeiden alle twee: als wij onze zin niet krijgen, stappen wij op. Dan komt een PvdA-premier, de premier van alle Nederlanders, maar toen toevallig van PvdA-huize: de zuinigste man van Nederland, Wim Kok, bijna een krent. Die trekt 900 mln. gulden uit zijn portemonnee om het Groene Hart te sparen en zijn kabinet te redden. Dan zit er een Tweede Kamerlid van de PvdA, die zegt: wij gaan proberen de uitvinding van Wim Kok te demonteren. Dat was ongeveer aan de hand. U praat er ongelofelijk laconiek over.

### **De ontknoping**

De heer **Van Heemst**: De ontknoping die ik heb meegemaakt: Op donderdagavond was er BPO, het politiek bewindslidenoverleg van de PvdA-bewindsliden. Daar ging de fractievoorzitter altijd heen met een of twee leden uit het fractiebestuur. Na afloop was de afspraak gemaakt om met Wim Kok, Margreeth de Boer en nog een aantal bewindsliden die daarvoor belangstelling hadden een gesprek te hebben samen met Jacques Wallage, de toenmalige fractievoorzitter, en mij. (...) Wij gingen daarheen. Ik heb het idee dat het rond zeven uur, half acht was. Wij komen op het Catshuis. Daar zit Wim Kok met een ongelofelijk chagrijnig aureool; ik zal het even netter zeggen dan ik het misschien in dat debat met Gerd Leers zou hebben gezegd. Margreeth de Boer, de minister van VROM, was er en ook nog een staatssecretaris. (...) Wallage en ik waren er ook. Wij kregen toch de ultieme confrontatie: waarom houdt het kabinet vast aan zijn eigen voorkeur en waarom vindt de PvdA-fractie dat de Bos-variant de betere keuze is? Daar ging het eigenlijk om. (...) Het werd uiteindelijk een discussie tussen een in mijn ogen behoorlijk chagrijnige premier en een enorm optimistische woordvoerder. Maar daar schoten wij heel weinig mee op. Het werd uiteindelijk een korte, maar krachtige herhaling van vele zetten die al eerder waren gedaan op dit schaakbord. Ik kan mij nog heel goed herinneren dat Wim Kok, die ik overigens altijd aansprak met "u" en met "meneer" – dit klinkt weer veel te familiair – mij op een gegeven moment aankeek en iets snauwde of bromde in de zin van: als jullie dit volhouden, ga ik morgen naar de koningin. Iedereen bleef stil en ik dacht koortsachtig: hoe kan ik met een grappe de spanning een beetje doorbreken? Dus ik riep: dan loop ik wel een stukje mee voor de gezelligheid. Dat leidde overigens alleen maar tot nog meer chagrijn bij Wim Kok. Toen heb ik uiteindelijk de balans opgemaakt: wat is hier aan de hand? (...) Dan was er een staatssecretaris die verder geen noemenswaardige bijdrage aan het gesprek had

geleverd en een fractievoorzitter die in mijn herinnering eigenlijk al een paar weken meer bezig was de fractie naar het kabinetsvoorstel te brengen dan het kabinet naar de fractievoorkeur. Ik heb dat op een rijtje gezet, wat mij overigens een fractie van een seconde kostte. Toen dacht ik: dit is het einde van alles wat wij de afgelopen weken en maanden en eigenlijk het hele afgelopen jaar hebben geprobeerd. Toen zijn wij weer vrij snel heel praktisch gaan praten over een aantal bescheiden verbeteringen in de kabinetsvariant, want er waren op het punt van de inpassing van het Groene-Harttracé nog een aantal wensen. (p. 401/402)

De heer **Van Heemst**: (...) De woorden “het is onaanvaardbaar” – daar zal een stukje van de discussie ook over kunnen gaan – zijn niet uitgesproken. Maar voor mij was het zo klaar als een klontje. (p. 402)

### 4.1.3 Informatieproblemen

Hierboven is een samenvatting gegeven van de reconstructies en percepties van een aantal invloedrijke buitenstaanders, ambtenaren, bewindslieden en Kamerleden. De getuigenissen spreken voor zich en verdienen het stuk voor stuk gelezen en herlezen te worden. In deze paragraaf zullen de belangrijkste informatieproblemen zoals deze door de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten en enkele betrokken wetenschappers zijn benoemd, kort worden beschreven. In volgende paragrafen zal aandacht worden geschonken aan de aanbevelingen van de commissie en het vervolgproces.

Mede op basis van voorgaande getuigenverklaringen maakte de TCI een uitgebreide analyse van de besluitvorming over grote projecten.<sup>220</sup> In haar rapport *‘Grote projecten uitvergroet: een infrastructuur voor besluitvorming’* identificeert zij de belangrijkste knelpunten op het gebied van sturing en controle. Het betreft achtereenvolgens te weinig structuur in de vroege besluitvormingsfasen, het ontbreken van een integrale afweging aan het begin van een project, te late betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de besluitvorming, de binding van besluitvorming aan regeerakkoorden en onvoldoende betrokkenheid van de Tweede Kamer bij internationale afspraken. De commissie constateert dat zowel tijdens het proces van selectie van potentiële grote projecten, als tijdens het proces van afweging van nut en noodzaak, de Tweede Kamer goeddeels afwezig is. Dit is fnuikend voor de sturende rol van de Tweede Kamer, aldus de commissie. Een groot project moet altijd afgewogen worden tegen andere potentiële projecten omdat schaarse investeringsmiddelen over de mogelijke grote projecten worden verdeeld. Een aantal van deze knelpunten hebben ook raakvlakken met de informatiepositie van de Kamer. De TCI schenkt veel aandacht aan het belang van een adequate informatievoorziening:

*‘Aan de basis van een parlementaire democratie staat het vertrouwen dat de regering de benodigde informatie verschaft aan de Tweede Kamer. Dat is vastgelegd in artikel 68 van de Grondwet: «De ministers en de staatssecretarissen geven de Kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering mondeling of schriftelijk de door een of meer leden verlangde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat». In de praktijk betekent dit dat het parlement de informatie van de regering moet krijgen die ze verlangt, en dat de verstrekte informatie volledig, juist en tijdig moet zijn. Dit is de ultieme basis voor parlementaire controle. Het belang van deze bepaling is evenwel nog breder, omdat de regering zich via de Tweede Kamer aan het volk verantwoordt. Onjuiste, onvolledige of ontijdige informatie is niet alleen een probleem in het verkeer tussen Tweede Kamer en kabinet, maar nog principiëler een probleem tussen politiek en samenleving.’<sup>221</sup>*

De commissie heeft een reconstructie van de besluitvorming over de HSL-Zuid en de Betuweroute gemaakt, welke als afzonderlijke bijlagen bij het hoofdrapport zijn verschenen. Uit de casus Betuweroute springt met name de voortdurende strijd in het oog, over de vraag welke kennis als ‘waar’ beschouwd dient te worden. Uit het project

HSL-Zuid komt met name het informatiemonopolie naar voren, dat een ministerie ten opzichte van de Tweede Kamer kan hebben. De TCI formuleert op basis van beschikbare literatuur een viertal oorzaken die ertoe leiden dat de informatievoorziening aan de Tweede Kamer tekort schiet of te wensen overlaat:

- Informatie is vaak omstreden.
- Informatie wordt ingezet als instrument om de besluitvorming te beïnvloeden.
- Informatie is ongelijk verdeeld over partijen: informatieasymmetrie
- Informatie die nodig is voor parlementaire controle kan een vertrouwelijk karakter hebben.

### 1. Informatie is vaak omstreden

Onzekerheid is inherent aan grote projecten. De beleidsinformatie die ten grondslag ligt aan de besluitvorming over dergelijke projecten is bijna per definitie omstreden. Zij wordt betwist door andere partijen met andere waarden, visies en doelstellingen. Regelmatig is de informatie gebaseerd op prognoses over een onzekere toekomst.

#### oorzaken betwiste informatie

- Data die worden gehanteerd bij berekeningen, zijn altijd aanvechtbaar.
- Methodologische problemen als de gehanteerde onderzoeksmethode en de gemaakte keuzes over kwaliteit en representativiteit van de onderzoeksaanpak.
- Dissensus over oorzaak-gevolgrelaties. In hoeverre zijn effecten toe te schrijven aan het infrastructuurproject? In welke mate leidt een kortere reistijd tot meer reizigers?
- De scope en begrenzing van het project heeft invloed op de uitkomsten. Hoort de verlegging van de A16 bij de HSL-Zuid?
- Verschillende toekomstverwachtingen. Er kan verschil van opvatting ontstaan over de inschatting van het potentieel voor toekomstige verbeteringen. Hoe snel gaan de ontwikkelingen op het gebied van intelligent traffic systems? <sup>222</sup>

*Figuur 4.1: oorzaken betwiste informatie*

In veel gevallen hebben de verantwoordelijk bestuurders al uitgesproken opvattingen over het te nemen besluit. Bij de Betuweroute bleken de betrokken bewindslieden weinig behoefte aan hoogwaardige kennis te hebben. Toch werd rond het project een enorme hoeveelheid kennis geproduceerd, enerzijds vanwege wettelijk vereiste effectrapportages, maar ook omdat het project zo omstreden was. De betrokken ministers waren volgens de commissie vooral bezig met het rationaliseren en het verwerven van draagvlak voor reeds gemaakte keuzen. Lagere overheden en maatschappelijke organisaties die zich verzetten tegen de aanleg van de Betuwelijn, probeerden via eigen onderzoek en contra-expertises hun gelijk te bewijzen. *‘Zo kon rond de Betuweroute een ware en tamelijk ontluiserende «rapportenoorlog» ontstaan.’*<sup>223</sup> De betwiste informatie had betrekking op uiteenlopende onderwerpen als de kosten en baten van de verschillende varianten, de vervoersprognoses, de effecten op natuur, milieu en landschap, de werkgelegenheidsgroei, etc.

	feiten: objectiveerbaar	feiten: niet objectiveerbaar
normatieve afweging: consensus	I	III
normatieve afweging: dissensus	II	IV

Figuur 4.2: Wanneer is er sprake van betwiste informatie? (Noordsij, De Bruijn 2004).<sup>224</sup>

Dit schema bouwt voort op het denken over ongestructureerde problemen (o.a. Hisschemöller 1993). Bij thema's die zich in het vierde kwadrant bevinden, is er vaak sprake van betwiste informatie. De feiten zijn bij projecten in dit kwadrant niet objectiveerbaar omdat er bijvoorbeeld sprake is van verschillen in inzicht omtrent de relevante data, de te hanteren onderzoeksmethode, de causaliteit, de systeemgrenzen en de verwachtingen ten aanzien van toekomstige ontwikkelingen. In het genoemde vierde kwadrant is er ook sprake van dissensus over de te hanteren normen. Men is het bijvoorbeeld oneens over de mate waarin de automobilititeit door de aanleg van nieuwe wegen geaccommodeerd dient te worden, of over de vraag in welke mate natuur en milieu aangetast mogen worden door de aanleg van nieuwe infrastructuur. Dissensus over normen heeft uiteindelijk ook betrekking op botsende waardepatronen en afwegingen tussen politieke kernwaarden als vrijheid, solidariteit en duurzaamheid. Naast deze verschillen in inzicht over de te hanteren feiten en normen kunnen er ook politieke motieven ten grondslag liggen aan het betwisten van informatie.

*'Kennis is macht; zo overzichtelijk is het. En dus bestaat er bij heel veel mensen de neiging om met die informatie van alles te doen voordat je het 'rondwerkt'. Indien er rond een nieuwe spoorlijn door het ambtelijk apparaat tegenvallers gemeld worden, heeft de minister de neiging om door te vragen: "Hoe hard zijn die tegenvallers, weten jullie het écht zeker?" Daarmee wordt fuzz gecreëerd en dus is de tijd dan nog niet rijp om het aan de Kamer te melden. Bij ambtenaren speelt eenzelfde mechanisme en rationaliteit. Onwelgevallige informatie wordt nog even binnenskamers gehouden, ook al is het een tikkende bom. De neiging bestaat om informatie 'onder de pet te houden', teneinde de zaken eerst zelf op te lossen.'* (Pans)<sup>225</sup>

Het probleem van betwiste informatie is een gegeven; het betwisten van dit probleem bevestigt het gegeven eens te meer. Geobjectiveerde informatie bestaat slechts in beperkte mate. Het is onontkoombaar dat informatie door anderen bekritiseerd wordt. Er bestaan echter wel verschillende manieren om met 'contested information' om te gaan. In vergaand gepolitiseerde situaties kan het leiden tot de eerder genoemde rapportenoorlog. Daarbij kunnen partijen selectief winkelen uit de veelheid aan onderzoeken en achtergrondanalyses welke beschikbaar zijn. Politieke opportuniteit wint het dan van een goede informatievoorziening. *'Een slecht onderzoek dat op het juiste moment voor de desbetreffende partij de juiste conclusies formuleert, kan een grotere impact hebben dan een goed onderzoek dat op het verkeerde moment onwelgevallige conclusies definieert.'*<sup>226</sup>

In de literatuur zijn verschillende handreikingen gedaan voor het opereren in een context waarin informatie betwist wordt (Klein, De Groot, De Bruijn, Teisman).<sup>227</sup> De TCI pleit ervoor om nieuwe arrangementen voor het gebruik van kennis bij de besluitvorming over grote projecten te ontwikkelen. Een aanzet hiervoor wordt geschetst in de bij het TCI rapport verschenen achtergrondstudie van Noordsij en De Bruijn:

- Erken dat veel informatie 'contested' is.
- Erken dat desondanks bepaalde informatie harder, beter objectieverbaar en meer gezaghebbend is dan andere.
- Erken dat er meer kans is op de genoemde free fight, indien min of meer willekeurig geselecteerde onderzoeksbureaus, op min of meer willekeurige momenten, inhoudelijke analyses verrichten op grond van zelf gekozen data, systeemgrenzen, methoden, en optimalisaties, waarbij de bureaus ook hun eigen weging toepassen.

Noordsij en De Bruijn pleiten voor een systematische interactie tussen verschillende analisten. Een analist of wetenschapper die een bepaalde dataset hanteert, of kiest voor bepaalde systeemgrenzen, moet idealiter door anderen worden bevraagd waarom juist deze data en deze systeemgrenzen zijn gekozen, wat de invloed is van een andere dataset en in hoeverre de gemaakte keuzes in overeenstemming zijn met de bestaande wetenschappelijke literatuur. De Kamer zou dan ook meer aandacht kunnen schenken aan het *proces* van informatievergaring en informatievoorziening. Het is volgens hen goed denkbaar dat de Tweede Kamer op enig moment in het besluitvormingstraject de minister vraagt om aan te geven volgens welke processen en welke procedure die informatievergaring en -voorziening plaats zal vinden. Daarbij kan aandacht geschonken worden aan de onafhankelijkheid van de betrokken analisten, de inzet van contra-expertise en vormen van peer review, de rol van de verschillende stakeholders en het expliciteren van het onderscheid tussen 'harde uitkomsten' (naar beste huidig inzicht waar) en zachtere uitkomsten in de vorm van bijvoorbeeld indicatieve berekeningen. Noordsij en De Bruijn stellen dat wanneer erkend wordt dat sommige informatie zacht is, de discussie zich kan verplaatsen. Ze gaat dan niet langer over het waarheidsgehalte van de bevindingen van het onderzoek, maar over de vraag wat mogelijkheden zijn om met de onzekerheden om te gaan. Interessant in dit kader is ook de forumtheorie en het daaruit voortvloeiende forumproces om concurrerende waarheidsclaims te behandelen (De Groot en Visser 2003). In het methodisch hoofdstuk van deze dissertatie (hoofdstuk 2) zal deze theorie aan een nadere beschouwing worden onderworpen.

## 2. Informatie wordt ingezet als instrument om de besluitvorming te beïnvloeden

Bij de besluitvorming over Betuwelijn en HSL heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat gefunctioneerd als een partijdig ambtelijk bolwerk, aldus de TCI. Daarbij werd nadrukkelijk ingezet op de eigen beleidsvoorkeur en werd strategisch met informatie omgegaan in de richting van de volksvertegenwoordiging. Voorbeelden daarvan zijn het achterhouden van rapporten, het beroep op geheimhouding bij technische gegevens, het rooskleurig inschatten van de kosten en het ridiculiseren van

alternatieven. Zo werd het alternatief voor de Betuwelijn door containervervoer via de binnenvaart door achtereenvolgende ministers weggehoond. In het Kamerdebat over de bevindingen van de TCI wordt de informatieproblematiek door voorzitter Duivesteyn toegelicht:

*‘Wij hebben een zeer uitgebreide analyse van de Betuweroute en de HSL voorgelegd en wij constateren dat sprake is van een patroon waarin een ministerie projectminded is en waarin zij vervolgens alles inzet om dat te realiseren. Tevens hebben wij geconstateerd dat zij niet schroomt om informatie zodanig aan te passen dat die zaken die niet positief zijn als positief worden afgeschilderd.’<sup>228</sup>*

Hij verwijst daarbij naar de bevindingen van de Deense hoogleraar Flyvbjerg. Deze heeft uitgebreid onderzoek gedaan naar de oorzaken van kostenoverschrijdingen van grote infrastructuurprojecten.<sup>229</sup> Volgens Flyvbjerg is ‘*misinformation*’ de belangrijkste oorzaak van kostenoverschrijdingen. Misinformatie kan verschillende oorzaken hebben. Soms is er sprake van technische gebreken waarbij de gehanteerde data en modellen tekortschieten. Soms is het voor marktpartijen opportuun om kosten laag in te schatten, zodat ze in ieder geval kunnen starten met de opdracht en in een later stadium het meerwerk via een aanvullende opdracht kunnen uitvoeren. Er bestaan ook psychologische verklaringen zoals het fenomeen van ‘verstrikking’. Verstrikking is de neiging om vast te houden aan eerder gemaakte keuzes, soms tegen beter weten in; het is het gevolg van de neiging om het eigen handelen te rechtvaardigen en te rationaliseren. De TCI citeert Brockner en Rubin die verstrikking of ‘*entrapment*’ definiëren als ‘*... a decision making process whereby individuals escalate their commitment to a previously chosen, though failing, course of action in order to justify or «make good on» prior investment*’.<sup>230</sup> Verstrikking heeft ook gevolgen voor de wijze waarop met informatie wordt omgegaan. Bij de informatievergarig komt dit tot uiting in bijvoorbeeld het bagatelliseren van negatieve signalen, het overschatten van positieve signalen en het marginaliseren van alternatieven. Bij de informatieverwerking en communicatie richting parlement kan dit leiden tot rooskleurige inschatten van toekomstige baten en het onbesproken laten van de verschillende risico’s en tekortkomingen van het voorstel.

Het strategisch gebruik van informatie in het politieke spel komt onder andere tot uiting in slecht samenvatten, overladen met informatie of de timing van informatie. Departementen maken zich met enige regelmaat schuldig aan het slecht samenvatten van achtergrondstudies. Indien een minister in een brief aan de Kamer in een alinea meldt dat deze lijn aansluit bij de opvattingen van het CPB als neergeslagen in rapport X, dan wordt dit niet altijd geschraagd door de feitelijke bewoordingen in het betreffende rapport. Ook wordt er vaak alleen verwezen naar het onderzoek dat het voorgenomen besluit ondersteunt; contrasterende bevindingen worden niet genoemd. Een ander strategisch middel is het overladen van de Kamer met informatie waar ze helemaal niet op zit te wachten. Bij de Betuwelijn werd de Kamer wél geïnformeerd over het verplaatsen van twee huizen, maar niet over grote kostenoverschrijdingen.

Soms is er hierbij sprake van bewust handelen, maar daarnaast ontbreekt het ook bij veel ambtenaren aan politiek-bestuurlijke gevoeligheid, om dié informatie te selecteren die voor Kamerleden belangrijk is.<sup>231</sup> Timing is een instrument dat af en toe bewust wordt ingezet. Nog snel even een dag voordat een Kamerdebat plaats vindt een brief van 15 kantjes sturen aan de Kamer. Daarmee wordt elke vorm van raadpleging van externen door Kamerleden vrijwel onmogelijk gemaakt. Gerrit de Jong van de Algemene Rekenkamer zei hierover dat hij niet begreep dat de Kamer zoiets gewoon laat passeren. In een dergelijke situatie kan de Kamer ook het debat uitstellen, maar vanuit politieke overwegingen komt het daar vaak niet van.

Interessant in dit kader is ook de getuigenis van topambtenaar Sweder van Wijnbergen voor de TCI over de besluitvorming over de Betuwelijn. Het advies van de topambtenaren om het project door te zetten was negatief en bevatte de aanbeveling om nader onderzoek te verrichten naar beschikbare alternatieven. Door het CPB werd de gedachte geopperd om deze gefaseerd aan te leggen. Daarbij zou de zogenaamde 'havenspoorlijn' tot Kijfhoek in de eerste fase worden gerealiseerd, omdat deze hoe dan ook noodzakelijk werd geacht. Met de aanleg van de tweede fase zou gewacht kunnen worden tot er meer zicht was op private financiering door andere partijen. Er waren berichten dat je met 200 extra binnenvaartschepen de hele Betuwelijn overbodig zou maken. 'Maar met binnenvaartschepen kom je niet over de Alpen', aldus het argument van Netelenbos. Deze variant is ook door toenmalig minister Jorritsma weggehoond en weggemasseerd. De beslissing over de Betuwelijn is vervolgens, vlak na het negatief ambtelijk advies, door het kabinet versneld doorgezet. Het is eerder behandeld dan in de agenda van de Ministerraad was voorzien, hetgeen ongebruikelijk genoemd kan worden. In casu lijkt er sprake te zijn van een combinatie van 'verstrikking' en 'politieke powerplay'.

De belangrijkste oorzaak van kostenoverschrijdingen bij grote projecten moet volgens de TCI gezocht worden in politieke verklaringen. Daarbij wordt doelbewust incorrecte informatie verstrekt om een project door de besluitvorming te loodsen. Indien nodig worden alle middelen uit de kast gehaald om tot het gewenste resultaat te komen, zoals het selecteren van informatie, het achterhouden van informatie, het manipuleren met informatie en het kleuren van informatie. Het bewust incorrect informeren ondergraaft de democratische controle door het parlement. Indien de werkelijke kosten en baten vooraf bekend zouden zijn geweest, hadden regering en parlement andere afwegingen kunnen maken ten gunste van projecten die tot grotere maatschappelijke resultaten hadden kunnen leiden.

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten constateert dat het huidige systeem in feite een premie zet op het verstrekken van incorrecte informatie. Zeker aan het begin van het besluitvormingstraject blijkt het lonend te zijn om de baten relatief rooskleurig in te schatten en de kosten zo laag mogelijk te begroten. Het project heeft daarmee een grotere kans op goedkeuring. De sleutel voor de oplossing van deze problematiek is volgens de TCI gelegen in het organiseren van prikkels voor goede informatie. Zij citeert daarbij Flyvbjerg:



*'People do not produce misinformation because they lack intelligence or because they are evil. There is a certain rationality to the misinformation that is produced. That needs to be changed. It needs to become rational to produce accurate information rather than misinformation. To achieve this, the incentives structure should be changed.'* (p.42)

Daarbij kan gedacht worden aan onafhankelijke contra-expertises in opdracht van het parlement, het betrekken van alle relevante stakeholders, het organiseren van openbare hoorzittingen, het via internet openbaar maken van alle relevante projectinformatie, beleidsdocumenten en onderzoeken.<sup>232</sup>

### **3. Informatie is ongelijk verdeeld over partijen: informatie-asymmetrie**

De ongelijke verdeling van informatie is volgens de TCI een derde belangrijk knelpunt in het verkeer tussen kabinet en Tweede Kamer. Ze constateert dat de regering met het haar ter beschikking staand ambtelijk apparaat over een enorme hoeveelheid informatie beschikt.

De capaciteit van de Kamer voor het zelfstandig vergaren en verwerken van informatie is relatief beperkt. Bij de Tweede Kamer zijn op dit moment zo'n 600 medewerkers in dienst, waarvan het merendeel in schaal 4, 5 of 6 valt en werkzaam is als bode, kok, of beveiligingsbeambte. De inhoudelijke ondersteuning van de Kamer blijft hierbij ver achter. Een gemiddelde Kamercommissie heeft de beschikking over een griffier, een adjunct griffier en een secretaresse. Deze mensen hebben echter ook nog andere taken, zodat er de facto sprake is van ten hoogste 1.0 fte inhoudelijke ondersteuning per Kamercommissie vanuit de ambtelijke organisatie van de Kamer. Naast de ambtelijke ondersteuning is er ook sprake van politieke ondersteuning. Per Kamerlid beschikt een fractie over ca. 2 medewerkers, maar een belangrijk deel van dit werk betreft voorlichting, organisatie en secretariële werkzaamheden. Gemiddeld is per grote fractie één medewerker beschikbaar voor de inhoudelijke voorbereiding en ondersteuning van zijn fractie in een Kamercommissie. Deze medewerkers zijn vaak jong, talentvol, politiek gedreven, maar beschikken vaak niet over een langdurige ervaring met het betreffende werktein, of over sectorspecifieke kennis. De salariëring is beperkt en vaak zijn ze na enkele jaren weer vertrokken. Het komt dan ook met enige regelmaat voor dat een ambtelijk griffier de betreffende fractiemedewerkers bijpraat over de ontwikkelingen op het betreffende terrein. De kennisinfrastructuur voor het genereren, verwerken, analyseren en interpreteren van hoogwaardige kennis is relatief beperkt. Ten tijde van het onderzoek van TCI betrof het een kleinschalig Onderzoeks- en Verificatiebureau, de dienst Informatievoorziening, de diensten Commissie Ondersteuning en de persoonlijk medewerker van Kamerleden.

*'Waar departementen zich in kennis en personeelsomvang kunnen meten met multinationals, opereren Kamerleden als kleine zelfstandigen. Nergens anders in de samenleving hebben mensen met zo'n belangrijke beslissingsbevoegdheid zo'n minimale kennisinfrastructuur ter beschikking.'*<sup>233</sup>

In het Kamerdebat met de TCI lichtte voorzitter Duivesteijn deze problematiek nader toe: *‘Het is soms tamelijk primitief zoals wij hier met grote projecten om gaan. Ik zie het beeld voor me van mevrouw Dijkma, een Kamerlid dat achter een stapel stukken aan de keukentafel zit om een algemeen overleg voor te bereiden. Dit is geen ongewoon beeld. Er is een wanverhouding tussen de professionaliteit waarmee de Kamer wordt bejegend en de wijze waarop zij zichzelf kan wapenen.’*<sup>234</sup> De Tweede Kamer is daarmee voor haar informatie voor een groot deel afhankelijk van de regering die zij geacht wordt te controleren.

#### **4. Informatie die nodig is voor parlementaire controle kan een vertrouwelijk karakter hebben**

Bij de besluitvorming over grote projecten moet sommige informatie vertrouwelijk behandeld worden. Bij het contracteren van partijen is vertrouwelijkheid vaak geboden, omdat het openbaar maken van alle overwegingen en ramingen ten koste kan gaan van de financiële belangen van de staat. Sommige informatie is vertrouwelijk omdat het bedrijfsspecifieke gegevens betreft, welke niet openbaar gemaakt mogen worden omdat zij de concurrentiepositie van een bedrijf kunnen aantasten. Bij PPS-constructies is vertrouwelijkheid vaak noodzakelijk in de onderhandelingsfase, omdat het weinig productief is indien periodiek alle overwegingen en posities van partijen ‘op straat komen te liggen’. Bij de onderzochte infrastructurele projecten werden de voorziene kostenoverschrijdingen door minister Netelenbos niet aan de Kamer medegedeeld omdat dit de betrokken aannemers in de kaart zou spelen. Ze constateert dat het in kwantitatieve termen expliciet maken van geraamde tegenvallers, het onwenselijke effect kan hebben van een *‘self-fulfilling prophecy’*. Door harde cijfers over tegenvallers aan de Kamer te noemen, schaadt je de onderhandelingspositie van het rijk tegenover marktpartijen en haal je de druk weg op de ambtelijke organisatie om creatieve oplossingen te zoeken voor de tegenvallers, aldus Netelenbos. Zij wordt in deze stellingname bijgevallen door haar voormalig SG Pans:

*“Het gaat dan niet om de Kamer, maar om de aannemers buiten het departement. Je gaat niet de kat op het spek binden door hun te vertellen wat de bedragen zijn waar het departement al rekening mee houdt, want dan weet je zeker dat het gaat gebeuren. (...) Je kunt de Kamer ook op een andere manier informeren, zonder dat degenen die er belang bij kunnen hebben om die cijfers te kennen, daar hun voordeel mee kunnen doen. (...) Je moet je afvragen welke betekenis het heeft als dit alles via de Kamer in alle openbaarheid, met getallen en alles, naar de samenleving wordt gebracht. Daar zitten mensen gewoon met het rekenboekje klaar om dat vervolgens in hun project in te boeken. (...) Wij hebben daar nu niet over gesproken, maar in een andere fase, bijvoorbeeld bij het vervoercontract van de HSL, is dat ook voorgekomen. Het departement zat midden in de onderhandelingen. Het ging daarbij om grote bedragen. De Kamer wilde daar nadrukkelijk over praten. Op verschillende momenten was de Kamer niet echt bereid om dat in vertrouwelijkheid te doen. Daarmee creëer je zelf een probleem. Als u erin slaagt om iets te bedenken waardoor de Kamer*

*volledig wordt geïnformeerd, terwijl degene die daarmee zijn voordeel wil doen ten nadele van de staat, die informatie niet krijgt, dan steken ze op Verkeer en Waterstaat de vlag uit.<sup>235</sup>*

Enkele jaren relativeert Pans echter desgevraagd zijn stellingname:

*'Als het gaat om financiële informatie, dan zal je als minister de Kamer ook in kwantitatieve termen moeten informeren, zeker als het om harde risico's gaat. (...) Natuurlijk moet je prudent gaan met het verschaffen van harde cijfers, de betrokken aannemers luisteren immers mee, maar je moet dat probleem ook niet overdrijven. Indien je een kwantitatieve indicatie geeft van de te verwachten tegenvallers, is dat vaak een totaalsom. Dit totaalbedrag dient vervolgens uitgesmeerd te worden over allerlei deelprojecten en betrokken bedrijven. Vaak weten de betrokken aannemers overigens ook al hoe de vork in de steel zit.'<sup>236</sup>*

Het vertrouwelijk informeren van de Kamer is een noodoplossing. Bewindspersonen hebben regelmatig aarzelingen over vertrouwelijke informatievoorziening, omdat de kans op lekken hoe dan ook toeneemt. Ook Kamerleden staan vaak niet te springen om een vertrouwelijke briefing: het levert hun informatie op waar ze vervolgens in politieke zin niets mee kunnen aanvangen.<sup>237</sup> In dergelijke gevallen zou je in een open debat de risico's aan de orde kunnen stellen en in een besloten setting de precieze cijfers kunnen noemen (Kool).

### **Overige informatieproblemen**

Naast de vier bovengenoemde problemen – omstreden informatie, strategisch gebruik van informatie, informatie-asymmetrie en de vertrouwelijkheid van informatie – wordt in het rapport nog een aantal problemen met betrekking tot het informatieverkeer tussen kabinet en Kamer genoemd. Zo bleken de door de departementen geproduceerde documenten niet te voldoen aan de eisen die het parlement had gesteld. De parlementaire controle met betrekking tot de Betuwelijn en de HSL-Zuid vond plaats aan de hand van de voortgangsrapporten over grote projecten. Deze voortgangsrapportages voldeden niet aan de eisen als gesteld in de Procedureregeling Grote Projecten. Regelmatig werden irrelevante details uitvergroot, terwijl grote lijnen en relevante ontwikkelingen niet of op een verhullende wijze werden gemeld. De Tweede Kamer had er scherper op moeten toezien dat aan die eisen wordt voldaan, aldus de TCI.

Nauw verwant aan het probleem van de informatie-asymmetrie tussen regering en parlement is het probleem van het monopoliseren van kennis door de regering. Meer in het bijzonder gaat het hierbij om het geclausuleerd verbod op rechtstreekse contacten tussen Kamerleden en ambtenaren. Rechtstreeks contact met ambtelijke uitvoerders is sinds de zogeheten 'oekaze van Kok' uit 1998 tot een minimum beperkt.<sup>238</sup> Volgens de TCI worden ambtelijke professionals gestimuleerd om 'meer naar buiten te gaan' en met iedereen in contact te treden, zo lang het maar niet met Kamerleden is. Zij vindt dit een voorbeeld van sturen op wantrouwen.<sup>239</sup> De ministeriële verantwoordelijkheid wordt de facto vertaald in een spreekverbod voor ambtenaren, als het gaat om contact

met de Tweede Kamer. De TCI stelt dat de regering daarmee de verdenking op zich laadt, dat het een beheersmaatregel is om de Tweede Kamer onder controle te houden.

### Voorstudies en reflecties

In het kader van het TCI onderzoek zijn een aantal voorstudies verricht en verschillende experts bevestigd. Prof. B. Flyvbjerg van de Universiteit van Aalborg is tweemaal door de Commissie in het openbaar gehoord. Hij had eerder een internationaal vergelijkend onderzoek gedaan naar grote infrastructuurprojecten en de daarmee gepaard gaande kostenoverschrijdingen. Prof. P. 't Hart tekende voor de deelstudie naar parlementaire bemoeienis met de besluitvorming over grote projecten, in opdracht van de TCI. Prof. G. Teisman is door de commissie gehoord vanwege zijn bijzondere kennis over besluitvorming van grote projecten. De voorstudie van drs. R. Noordsij en prof. H. de Bruijn over het fenomeen van 'contested information' is hierboven reeds uitgebreider besproken. Andere relevante bijdragen zijn die van prof. H. Priemus naar de rol van de Interdepartementale Commissie Economische Structuurversterking (ICES) en de reflecties van prof. E. ten Heuvelhof naar de mogelijkheden van een 'Lex Specialis'.<sup>240</sup> Deze laatste studies laat ik hier omwille van de noodzaak van enige beperking buiten beschouwing. De beschouwingen van Flyvbjerg, 't Hart en Teisman worden hieronder kort behandeld.

### Onderzoek Flyvbjerg

Prof. Flyvbjerg heeft onderzoek gedaan naar kostenoverschrijdingen bij grote projecten op basis van een database van circa 260 grote infrastructuurprojecten uit de hele wereld. Hij laat zien dat er bij grote projecten systematisch sprake is van hogere kosten dan geraamd. Volgens hem ligt het probleem niet zo zeer bij fouten bij het maken van ramingen, maar is het vooral het gedrag van beslissers dat de hoofdoorzaak vormt van kostenoverschrijdingen. Flyvbjerg constateert dat infrastructuurprojecten door de lange planningshorizon en de complexe afhankelijkheidsrelaties inherent risicovolle operaties zijn. De reikwijdte en het ambitieniveau van deze projecten pleegt in de loop van de tijd aanzienlijk te veranderen. Het ware wenselijk dat met dit mechanisme in de begroting rekening wordt gehouden door middel van het opnemen van een adequate voorziening voor onvoorziene uitgaven. Volgens hem is een dergelijke substantiële voorziening echter eerder uitzondering dan regel.

Er is regelmatig sprake van doelbewuste misleiding en dat staat voor hem gelijk aan 'liegen'. Flyvbjerg verklaart dit fenomeen vanuit het feit dat het blijkbaar rendabel is om over te gaan tot misinformatie. De projectplanners en de projectsponsors weten dat het rendabel is om de baten te overschatten en de kosten te onderschatten. Door middel van misinformatie neemt de kans toe dat het betreffende project goedgekeurd wordt. Misinformatie is een probleem omdat het leidt tot inefficiënte toewijzing van gelden en daarmee tot verspilling. Het leidt tot kostenoverschrijdingen, vertragingen en tegenvallende baten. Misinformatie is echter vanuit het perspectief van belanghebbenden rationeel; belangrijke partijen hebben er voordeel bij. Daarbij kan gedacht worden aan opdrachtgevend departement, maar ook aan adviesbureaus,

aannemers, projectontwikkelaars en banken. Als *countervailing power* in deze gelden het ministerie van Financiën, de Algemene Rekenkamer en de niet door een coalitie-akkoord gebonden Kamerleden. Flyvbjerg pleit voor het inzetten van methoden die leiden tot een betere en meer betrouwbare inschatting van de toekomstige kosten, van risico's en van het gebruik van infrastructurele voorzieningen.

Daarnaast legt hij veel nadruk op het veranderen van de incentives. Waar het nu rendabel is om de kosten van projecten te laag in te schatten, moet er in de toekomst een premie staan op accurate informatievoorziening en moet inadequate informatie bestraft worden. Er moet één projectminister zijn die primair verantwoordelijk is. Indien de verantwoordelijkheid verspreid is over meerdere departementen, zal uiteindelijk niemand zich verantwoordelijk voelen. Deze minister, de door hem opgetuigde projectorganisatie en de betrokken projectdirecteur(en) zullen verantwoordelijk gehouden worden voor het verstrekken van misinformatie en dienen daar ook financieel voor 'gestraft' te worden. Volgens hem is de betrokkenheid van private partijen in publiek-private samenwerkingsconstructies een waarborg tegen uit de hand lopende kosten. Bedrijven zullen dan uit eigen belang zeer scherp erop toezien dat het project binnen het overeengekomen budget blijft. Voorts bepleit hij het betrekken van informatie van maatschappelijke stakeholders en de civil society bij de probleemanalyse en het ontwikkelen van oplossingen. Op deze wijze komt extra kennis beschikbaar die nuttig kan zijn bij de besluitvorming over deze projecten. Het parlement kan deze stakeholders ook direct horen via zogenaamde 'hearings' zoals deze in een aantal landen gebruikelijk zijn. Het parlement kan voorts een gespecialiseerde commissie in het leven roepen die zich toelegt op het controleren van grote projecten.<sup>241</sup> Het organiseren van voldoende checks and balances en het anders richten van de 'incentives' vormen volgens Flyvbjerg noodzakelijke voorwaarden voor een betere besluitvorming.

### Onderzoek 't Hart

In zijn voorstudie ten behoeve van de TCI bouwt prof. Paul 't Hart voort op het bekende beeld van voormalig Kamervoorzitter Vondeling van het parlement als 'lam of leeuw' (Vondeling 1976). Volgens 't Hart doen beide probleemsituaties zich voor. Het parlement oefent te weinig controle over de regering uit en het parlement oefent tegelijkertijd te veel controle uit. Het beeld van de relatieve parlementaire zwakte is gemeengoed onder parlementaire journalisten, politicologen en parlementariërs zelf, terwijl het tegenovergestelde beeld van de hinderlijke detailbemoeienis en 'controlitis' van de volksvertegenwoordiging vaker door bestuurders en ambtenaren wordt gearticuleerd. 't Hart formuleert een vijftal maatstaven waaraan het functioneren van het parlement kan worden afgemeten. *'Idealiter wensen wij een volksvertegenwoordiging die:*

- a) *scherp zicht heeft op de cruciale strategische keuzes die bij de selectie en ontwikkeling van grote infraprojecten aan de orde zijn;*
- b) *te allen tijde een goede informatiepositie geniet om tot afgewogen oordelen over nut/noodzaak, vormgeving en uitvoering van grote projecten te komen;*

- c) *gelet op het grote belang en de verstrekkendheid van grote projecten haar leden ruimte verschaft hun standpunten te bepalen in betrekkelijke vrijheid en met het oog op de merites van de zaak zelf;*
- d) *hoofd- en bijzaken in haar controletaak goed weet te scheiden en de regering voor wat betreft de laatstgenoemde categorie ruimte laat en niet steeds voor de voeten loopt;*
- e) *periodiek vergelijkende evaluaties van de politiek-bestuurlijke gang van zaken rond grote projecten uitvoert en deze aangrijpt om de kwaliteit van de besluitvorming over en controle op grote projecten te verbeteren.*<sup>242</sup>

De realiteit blijft volgens 't Hart fors achter bij het ideaal. Er zijn bij grote projecten per definitie grote belangen in het geding, onder andere van de private, ambtelijke en bestuurlijke pleitbezorgers van deze projecten. Partijen die zich eenmaal financieel, politiek en psychologisch hebben gecommitteerd aan het project, zullen eerder openstaan voor goed dan voor slecht nieuws. In combinatie met de politieke noodzaak om andere, sceptischer, partijen over de streep te trekken, ontstaat aldus een klimaat waarin informatie creatief wordt ingezet en gebruikt.

*'In ambtelijke kringen bestaat een rijk repertoire aan tactieken voor «creatieve» en vooral selectieve informatievoorziening aan de volksvertegenwoordiging.*<sup>243</sup>

Bewindspersonen die wilden scoren met een groot project, hebben volgens 't Hart *'(...) geen rem gezet op de min of meer natuurlijke ambtelijke reflex tot een informatievoorziening die de volksvertegenwoordiging niet wijzer maakt dan zij naar het oordeel van betrokken ambtenaren hoeft te zijn.'* (p. 204) Hij verwijst daarbij naar Van Dael en Termeer die constateren dat via 'strategisch niche-management', 'black-boxing' of het creëren van een 'obligatory point of passage' getracht wordt een project zoveel mogelijk aan het zicht van het parlement te onttrekken.

De betrokkenheid van de Kamer is echter ook niet altijd productief. De Kamer was deels met haar nieuwe wensenlijstjes zelf verantwoordelijk voor belangrijke kostenoverschrijdingen bij de Betuwelijn en de HSL-Zuid. Er zit geen enkele institutionele rem op het aantal vragen en moties dat Kamerleden kunnen indienen, aldus 't Hart. Volgens hem zijn er bij grote, mediagenieke kwesties als majeure, omstreden infra-projecten eerder prikkels om eens flink uit te pakken.<sup>244</sup> Krachtige parlementaire bemoeienis met name in de uitvoeringsfase van grote projecten leidt tot afnemende voorspelbaarheid, consistentie en beheersbaarheid van het overheidsoptreden. 't Hart trekt in zijn voorstudie een reeks conclusies, waaronder:

- De volksvertegenwoordiging wordt matig geïnformeerd over de ratio en voortgang van grote projecten en weet zich onvoldoende raad met de verkregen gegevens. Zij staat daarom systematisch op achterstand bij de beoordeling van de ontwikkeling en voortgang van grote projecten.
- De Kamer krijgt bergen gegevens van de ministeries en allerlei andere
- partijen aangeleverd, maar de relevante Kamerleden ontberen op wezenlijke punten hoogwaardige, en betrouwbare informatie.

- De volksvertegenwoordiging laat zich in de besluitvorming over grote projecten vaak politiek binden aan het regeringsbeleid, waardoor zij haar onafhankelijk oordeelsvermogen prijsgeeft.
- De cruciale nut- en noodzaakdiscussies, worden in het parlement niet, te laat of te oppervlakkig gevoerd. Een integrale maatschappelijke nutsafweging blijft doorgaans achterwege.
- Een zwakke volksvertegenwoordiging vergroot de kans dat slecht doordachte of gebrekkig uitgevoerde projecten niet tijdig een halt wordt toegeroepen.
- Het kabinet poneert vaak in een vroeg stadium de enige echte oplossing. Het parlement doorbreekt dat niet en krijgt geen alternatieven op de agenda.
- De volksvertegenwoordiging loopt de bestuurders en ambtenaren met name op talrijke niet-strategische punten onredelijk voor de voeten en jaagt per saldo de kosten en de tijdsduur van grote projecten op.

De bevindingen van 't Hart en Flyvbjerg lijken invloedrijk geweest te zijn in het werk van de TCI. Een aantal van de door hen gesignaleerde problemen en de daaraan ten grondslag liggende oorzaken lijken vrijwel één op één door de commissie te zijn overgenomen in het hoofdrapport. Datzelfde geldt voor enkele gesuggereerde oplossingsrichtingen, zoals het instellen van de figuur van hearings, het beter bewerktuigen van de Kamer en het versoepelen van contacten tussen Kamerleden en ambtenaren.

### Reflecties Teisman

Prof. G. Teisman is in 1992 gepromoveerd op de besluitvorming over grote projecten. Als hoogleraar Bestuurskunde publiceert hij sindsdien met grote regelmaat over dit thema en is tevens als adviseur betrokken bij dergelijke projecten. Bij zijn gesprek met de TCI wijst hij erop dat 'het besluit' over grote projecten over het algemeen nooit genomen wordt.<sup>245</sup> Er worden voortdurend beslissingen genomen in verschillende rondes en arena's en die leiden er uiteindelijk toe dat een project wel of niet gerealiseerd wordt. De Betuwelijn is uiteindelijk wel aangelegd, maar ten aanzien van de A4 Midden-Delfland zijn in de loop van de tijd net zo veel positieve beslissingen genomen, maar deze weg is nog steeds niet gerealiseerd.

In het gesprek met de TCI schetst hij twee belangrijke problemen, waarop een antwoord gevonden moet worden. De eerste is dat de variëteit waaruit de Kamer kan kiezen, over het algemeen te veel gereduceerd is. Over het algemeen is deze variëteit gereduceerd tot één, omdat er één afgerond voorstel aan het parlement ter besluitvorming voorligt. Als de Kamer echter maar één project tot haar beschikking heeft, kan ze daarna niet meer kiezen, aldus Teisman. *'Dat is een "lock in"-situatie; dan ben je een gevangene geworden van je eigen selectiviteit en zeg je of morrend "ja", zoals bij de Betuwelijn gebeurd is, of je zegt vernietigend "nee", zoals tot nu toe bij de A4 gebeurd is. Beide zijn echter niet bevredigend.'*<sup>246</sup>

Het tweede probleem is dat de Kamer over onvoldoende kennis en kundigheid beschikken om een daadwerkelijke countervailing power te zijn. De Kamer zou daartoe haar positie moeten versterken. Dat betekent niet alleen het versterken van de ambtelijke ondersteuning van de Kamer; het gaat vooral ook om *'het herstellen van de verbroken verbindingen met andere kennis- en kunde-eenheden in de samenleving'*. De Tweede Kamer kan haar effectiviteit voor een deel gaan ontlenen aan de wijze waarop netwerken weet te mobiliseren. Volgens Teisman moet het parlement duidelijk maken wat de politieke en maatschappelijke ambities zijn rond een bepaald thema of infrastructurele opgave en kan zij vervolgens anderen uitdagen om aanbiedingen te doen die passen bij deze opgave. En dergelijke creatieve concurrentie zal volgens hem niet zozeer tot lagere kosten leiden, maar wel tot meer maatschappelijke waarde en daarmee een hogere kosteneffectiviteit.

Aan het slot van het gesprek werd door de commissie nog de spanning aan de orde gesteld tussen de richtinggevende en de controlerende rol van de Kamer. Teisman pleit voor een parlement dat beide rollen vervult, maar waarbij afzonderlijke parlementariërs zich specialiseren in het agenderen, dan wel controleren. Een aantal Kamerleden kunnen zich toeleggen op het mobiliseren van ideeën en het verzamelen van steun voor voorstellen waarvan zij de overtuiging hebben dat die bijdragen aan een betere samenleving, terwijl andere Kamerleden zich specialiseren in controlerende activiteiten. Zij gaan dan heel precies bekijken of de besluitvorming daaromtrent voldoet aan de criteria van behoorlijk bestuur en zien toe op een goede controle op de voortgang, de kosten en de maatschappelijke resultaten. Volgens Teisman is de grote sturingsvraag hoe de reëel bestaande spanning tussen de verschillende waarden, zoals die ook in de Kamer bestaat, benut kan worden bij de ontwikkeling van grote projecten.

Alles bijeengenomen ontstaat een betrekkelijk somber beeld van de informatiepositie van de Kamer. Op basis van de achtergrondstudies van betrokken hoogleraren constateert de TCI dat er in de onderzochte dossiers sprake was van een patroon van gebrekkige informatievoorziening aan de Kamer. Informatie is vaak omstreden, informatie wordt regelmatig als instrument ingezet om de besluitvorming te beïnvloeden en de beschikbare informatie is ongelijk verdeeld over de betrokken partijen. Relevante Kamerleden ontberen op wezenlijke punten hoogwaardige en betrouwbare informatie.



#### 4.1.4 Aanbevelingen en vervolg

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk is de aanleiding van het onderzoek van de Tijdelijke Commissie infrastructuurprojecten beschreven. Daarna is een reeks getuigenverklaringen geselecteerd, die met elkaar een kaleidsocopisch beeld geven van de besluitvorming over de Betuwelijn en de HSL-Zuid. In de voorgaande paragraaf zijn de geconstateerde informatieproblemen kort behandeld. Om de geconstateerde problemen in de toekomst te voorkomen, formuleert de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten in het slothoofdstuk een tiental aanbevelingen aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.<sup>247</sup> Deze aanbevelingen worden hieronder weergegeven; de meeste aanbevelingen hebben betrekking op het versterken van de informatiepositie van de Tweede Kamer.

##### **Informatieprotocol**

De commissie stelt voor te komen tot een protocol Procedure- en Informatieregeling Grote Projecten voor het informatieverkeer tussen kabinet en Tweede Kamer (aanbeveling 1). De Tweede Kamer dient helder te zijn over de informatie die zij van de regering wil ontvangen. Het behoort tot de verantwoordelijkheden van het parlement om als ontvanger van informatie te expliciteren over welke informatie zij wil beschikken. Regering en Kamer dienen hierover expliciete afspraken te maken. Volgens de TCI moet de Kamer aansturen op heldere, kernachtige voortgangsrapporten die zijn gericht op signalering van (dreigende) knelpunten en waarin consequent wordt gereflecteerd op scope, budget, planning, risico's en de kwaliteit van het project.

##### **Kamer vroegtijdig betrekken**

Om de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de integrale beleidsafweging (inclusief de financiering) van potentiële grote projecten te vergroten, wordt een wijziging van de Wet Fonds Economische Structuurversterking voorgesteld. Teneinde de verantwoordelijkheid van de Tweede Kamer bij grote projecten beter tot zijn recht te laten komen, zou de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening moeten worden aangepast, waarbij tevens de minister van VROM volgens de commissie een belangrijker rol zou moeten vervullen bij de voorbereiding van grote projecten. (aanbevelingen 2-3)

##### **Versoepeling contacten Kamerleden – ambtenaren**

De TCI pleit tevens voor het normaliseren van de contacten tussen leden van de Tweede Kamer en rijksambtenaren en het verbeteren van de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over technische aspecten van grote projecten. De 'Aanwijzing externe contacten rijksambtenaren' zou daartoe versoepeld moeten worden. Het zogeheten 'primaat van de politiek' is de laatste jaren te eng uitgelegd als het primaat van de regering c.q. bewindspersoon, aldus de TCI. *'Een Tweede Kamer die haar informatiepositie structureel wil verbeteren, moet iets doen aan het wederzijdse vijandbeeld dat momenteel op veel plaatsen in Den Haag de betrekkingen tussen Tweede Kamer en ambtenarij verzuurt.'*<sup>248</sup>

Kamerleden moeten het recht krijgen om direct contact met uitvoerende ambtenaren op te nemen om technische informatie en toelichting op de achtergronden van grote projecten te kunnen krijgen. In het hoofdstuk over contacten tussen Kamerleden en ambtenaren wordt uitgebreider op deze aanbeveling 4 ingegaan.

#### **Reflectie op grondwettelijke informatieplicht**

Voorts wordt de instelling van bijzondere parlementscommissie bepleit om te onderzoeken op welke wijze de informatievoorziening aan het parlement zodanig structureel kan worden verbeterd dat een effectieve controle van de regering door het parlement zeker kan worden gesteld (aanbeveling 5). De volgende vragen zouden daarbij centraal moeten staan:

- Is de informatieplicht van de regering aan het parlement in de Grondwet voldoende verankerd?
- Is het wenselijk om naast het recht op «inlichtingen» in artikel 68 een actieve informatieplicht van de zijde van de regering aan het parlement op te nemen in de Grondwet?
- Welke algemene eisen dienen aan de regering te worden gesteld ten aanzien van de informatieplicht en informatievoorziening aan het parlement?

#### **Verzwaren positie commissie voor de Rijksuitgaven**

De TCI acht het wenselijk om de positie van de commissie voor de Rijksuitgaven te verzwaren, met name op het gebied van grote projecten. Daarbij kan gedacht worden aan het toezien op de naleving van het protocol Procedure- en Informatieregeling Grote Projecten; het voordragen van Kamerleden als rapporteur voor grote projecten en het (laten) controleren van de voortgangsrapportages en accountantsrapportages van grote projecten op de feitelijke naleving van de informatieplicht door de betrokken bewindspersonen. Informatie over complexe grote projecten is zowel in de besluitvormingsfase als in de uitvoeringsfase bijna per definitie omstreken. Kamerleden moeten in het woud van tegenstrijdige informatie hun weg vinden en zijn als gezegd voor de informatievoorziening afhankelijk van het instituut dat ze moeten controleren. Dit vereist dat de Tweede Kamer bij belangrijke vraagstukken en op belangrijke momenten de kwaliteit van de informatie onafhankelijk moet kunnen laten toetsen, aldus de TCI.<sup>249</sup> De commissie voor de Rijksuitgaven zou een onvolledige voortgangsrapportage moeten kunnen terugzenden aan de verantwoordelijke bewindspersoon die dan binnen een vastgestelde termijn alsnog dient te voldoen aan de in het protocol opgenomen informatie-eisen (aanbeveling 7).

#### **Parlementair kennis- en controlecentrum**

Een nieuw parlementair kennis- en controlecentrum zou een bijdrage kunnen leveren aan het professionaliseren van de kennisinfrastructuur van de Kamer, waardoor de Kamer beter in staat is haar taken op het gebied van politieke sturing en politieke controle uit te voeren (aanbeveling 8). Als de Tweede Kamer zichzelf serieus neemt als medebesluitvormer en controleur bij grote projecten, ontkomt zij er niet aan om serieus werk te maken van structurele versterking van haar eigen informatiepositie,

aldus de TCI. De Tweede Kamer heeft adequate ondersteuning nodig om de enorme hoeveelheid informatie die op haar afkomt, vanuit het kabinet maar ook van buiten, op te nemen en op waarde te schatten. De investering in de eigen kennisinfrastructuur zou zich op twee aspecten moeten richten:

- ondersteuning bij het doorgronden van informatie die de regering aanlevert en het inbouwen van checks & balances op die informatie;
- eigen onderzoek en kennisvergaring, los van de door de regering aangeleverde informatie.

Tot dusver zijn de middelen om zelf actief op zoek te gaan naar informatie, of '*second opinions*' te vergaren, te beperkt. De TCI verwijst daarbij naar het Amerikaanse Congressional Budget Office.<sup>250</sup> Met een zelfstandig kenniscentrum kan het parlement geloofwaardig haar rol spelen als countervailing power.

#### **Rechtstreekse toegang tot planbureaus**

Voorts stelt de TCI voor om de Tweede Kamer rechtstreeks toegang te geven tot de verschillende planbureaus (aanbeveling 9). De Tweede Kamer zou gebruik moeten kunnen maken van onafhankelijke kennisinstituten die zich bezighouden met beleidsontwikkeling en beleidsevaluatie. De huidige planbureaus (CPB, RIVM, SCP en Ruimtelijk Planbureau) beschikken over het gezag en de deskundigheid die voor parlementair onderzoek noodzakelijk zijn. Op dit moment zijn de planbureaus vanuit hun instellingsbesluiten sterk op de regering georiënteerd; hun werkzaamheden staan volledig in dienst van de regering of van bepaalde ministers. Indien de Tweede Kamer een planbureau zou willen inschakelen, heeft zij daarvoor toestemming van de desbetreffende minister nodig. Volgens de TCI zouden de planbureaus zonder tussenkomst van de regering aan de Tweede Kamer moeten kunnen adviseren. Hiertoe zou wettelijk een gelijkwaardige toegang voor kabinet en Tweede Kamer tot de onderzoekscapaciteit van de planbureaus vastgelegd moeten worden.

#### **Versterken instrument hoorzitting**

Tenslotte pleit de commissie ervoor het instrument van de parlementaire hoorzitting te herijken (aanbeveling 10). Tussen een rondetafelgesprek en een parlementair onderzoek zit nu een te grote afstand. In een aantal andere landen kent men de figuur van '*hearings*' welke in feite zijn te beschouwen als een soort mini-onderzoeken. Hierbij worden in het parlement levende kwesties op basis van een gedegen voorbereiding in kort tijdsbestek onderzocht. Parlementariërs kunnen daarbij mensen uit heel verschillende disciplines en organisaties horen, met als doel te komen tot waarheidsvinding. Daarbij moet ook de mogelijkheid geopend worden dat direct verantwoordelijke ambtenaren bij een project of een wetsvoorstel zonder tussenkomst van de minister kunnen worden gehoord.

#### **Geen parlementaire controle zonder een zelfbewuste, dualistische houding**

Deze notie vormt weliswaar geen formele aanbeveling van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, maar loopt als een rode draad door het rapport heen. Goede

controle veronderstelt een zelfbewuste, dualistische houding van de Tweede Kamer. De commissie erkent dat coalitiepolitiek inherent is aan het Nederlandse politieke systeem: regeren is alleen mogelijk in coalities en deze coalitie moet op een solide basis in de Tweede Kamer kunnen rekenen. Toch heeft bij de besluitvorming over de Betuwelijn en de HSL-Zuid het strategisch monisme te veel de overhand gekregen. Dit is ten koste gegaan van de primaire rol van het parlement: kritische beoordeling van en controle op het regeringsbeleid.

*'Als het erop aankwam, schaarden de coalitiepartijen zich achter de regering, ongeacht of het om relatief onbeduidende details of om majeure keuzes ging. (...) Zelden vroeg de Tweede Kamer door op de aangeleverde informatie en vrijwel altijd werd de verkregen informatie geaccepteerd.'*<sup>251</sup>

### Vervolgproces op het rapport TCI

Het rapport van de Commissie Duivesteijn is zoals te doen gebruikelijk in eerste instantie besproken in een debat tussen de Kamer en de betreffende onderzoekscommissie. In dit debat kregen Kamerleden de gelegenheid om verduidelijkende vragen te stellen en kon de commissie waar nodig uitleg geven en accenten plaatsen. In dit debat werd ook reeds een voorschot gegeven op de politieke stellingnames die ingenomen werden in het debat tussen Kamer en kabinet. Voorafgaand aan de debatten vonden nog enkele schriftelijke vragenrondes plaats en na afloop van deze debatten zette het kabinet zijn standpunt in een brief nog eens uiteen.<sup>252</sup> Dit standpunt wordt hierna samengevat voor zover het de informatierelatie tussen regering en parlement betreft.

### Reactie kabinet

Het kabinet acht het een goede zaak dat informatieafspraken tussen regering en parlement in een Protocol worden vastgelegd en het kabinet geeft aan in overleg met de Tweede Kamer te willen treden om de technische uitwerking van de aangepaste procedureregeling ter hand te nemen. De TCI stelde in haar proeve van de 'Procedure- en informatieregeling Grote Projecten' voor om de accountant een oordeel te laten geven over de kwaliteit en volledigheid van de geleverde informatie. De regering is echter van mening dat het oordeel van de accountant zich dient te beperken tot een oordeel over de financiële informatie. In de halfjaarlijkse voortgangsrapportages aan de Kamer wordt een actueel overzicht gegeven van alle gesignaleerde risico's, ook als deze zich nog in een vroeg stadium bevinden en slechts kwalitatief kunnen worden benoemd. Vanwege de gewenste overzichtelijkheid danwel noodzakelijke bescherming van de positie van de Staat worden de risico's veelal geclusterd weergegeven en/of vertrouwelijk gemeld aan de Tweede Kamer.

De Kamer vroeg in de debatten naar aanleiding van het TCI-rapport naar de mening van de regering over de voorstellen voor een grotere rol aan het ministerie van VROM bij de voorbereiding van grote projecten ten koste van de rol van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De regering reageerde hierop afwijzend met de stellingname dat zij een nauwere samenwerking voorstaat tussen ministeries in de ruimtelijk-

economische sfeer (VROM, V&W, LNV, EZ, Fi) bij de voorbereiding van grote projecten. Daarbij zal van geval tot geval worden besloten welk ministerie het best in staat is om, naast het inbrengen van meer specifieke deskundigheid, de regie over de structuurvisie te voeren. Van belang hierbij is de verhouding tussen de ruimtelijke, economische, mobiliteits-, waterstaatkundige, milieukundige en/of landschappelijke aspecten.

Een aanpassing van de FES-wet vindt het kabinet niet nodig. Wel zegt het kabinet toe de informatievoorziening rond de inzet van FES-middelen in de begrotingsvoorstellen te willen verbeteren. Zo kan in de meerjarenoverzichten nadrukkelijk aandacht besteed worden aan de grote projecten en de reservering van FES-middelen op de langere termijn. Wanneer het kabinet een besluit heeft genomen over de volgens haar wenselijke investeringen, zal de argumentatie voor de gemaakte keuzes aan de Kamer ter beschikking worden gesteld. Indien aanwezig zullen afgeronde adviezen van de planbureaus als bijlage worden meegestuurd. Vervolgens kan hierover een gesprek tussen kabinet en kamer plaatsvinden. Hiermee acht het kabinet de betrokkenheid van de Kamer voldoende gewaarborgd.

De aanbevelingen over contacten tussen Tweede-Kamerleden en ambtenaren beziet het kabinet vooral vanuit het perspectief van de ministeriële verantwoordelijkheid. Weliswaar deelt het kabinet de opvatting van de TCI dat het de informatievoorziening ten goede kan komen als deskundige ambtenaren in een rechtstreeks contact feitelijke informatie verstrekken aan de Tweede Kamer. Het kabinet wil daarom niet krampachtig omgaan met contacten tussen Kamerleden en ambtenaren gericht op het verstrekken van feitelijke informatie en ziet mogelijkheden voor deelname van ambtenaren aan hoorzittingen. Het kabinet voelt er echter niet voor, zoals in aanbeveling 10 wordt voorgesteld, om het horen van ambtenaren zonder tussenkomst van een minister mogelijk te maken. Wijziging van de aanwijzingen, zoals voorgesteld in aanbeveling 4 van de TCI vindt het kabinet ongewenst. Het kabinet is bereid dit uitgangspunt vast te leggen in een leidraad voor toepassing van de Aanwijzingen inzake externe contacten ambtenaren.

Het kabinet is voorts van mening dat de passieve informatieplicht afdoende is geregeld in artikel 68 van de Grondwet en verwijst daarbij naar de notitie die de toenmalige minister van BZK aan de Tweede Kamer zond over de reikwijdte van artikel 68 van de Grondwet.<sup>253</sup> De actieve informatieplicht is weliswaar niet geregeld in de Grondwet, maar bestaat wel. Het kabinet ziet geen aanleiding de plicht te codificeren.

In aanbeveling 9 wordt gepleit voor een gelijkwaardige toegang tot de planbureaus voor kabinet en Tweede Kamer. Het kabinet merkt op dat de planbureaus weliswaar een bijzondere taak hebben, maar formeel onderdeel uitmaken van de ministeries. Hun activiteiten vallen daarmee onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Volgens het kabinet behoren verzoeken van derden om analyses en onderzoeken aan de verantwoordelijk minister te worden gericht; in de praktijk worden verzoeken van de Tweede Kamer ingewilligd. Het is aan de verantwoordelijke minister om te bewaken hoe de capaciteit van de planbureaus wordt benut. Het kabinet ziet in de huidige praktijk in combinatie met zijn uitdrukkelijke toezegging dat ruimhartig met verzoeken

van de Tweede Kamer zal blijven worden omgegaan, geen aanleiding de bestaande regeling te wijzigen.

Al met al lijkt het kabinet betrekkelijk terughoudend te zijn in haar reactie op de aanbevelingen van de TCI voor wat betreft het versterken van de informatiepositie van de Kamer. Een nieuw informatieprotocol is bespreekbaar, maar het veranderen van de FES-wet en het versoepelen van de regelingen aangaande contacten tussen Kamerleden en ambtenaren en de rechtstreekse toegang tot planbureaus kunnen niet op instemming van het kabinet rekenen. Wel zal het kabinet zich 'ruimhartig' opstellen bij dergelijke verzoeken.

### Tussenbalans vijf jaar na dato

Bij brief van 8 november 2007 gaf de minister van Verkeer en Waterstaat een beeld van de stand van zaken van de aanbevelingen van de TCI.<sup>254</sup> Volgens het kabinet zijn in de afgelopen jaren diverse goede stappen gezet en leerervaringen opgedaan op weg naar een betere besluitvorming en beheersing van grote projecten. Er wordt veel waarde gehecht aan het uitwerken van meerdere volwaardige alternatieven. Voorts schroomt het kabinet niet critici in huis te halen om het kabinet scherp te houden op het besluitvormingsproces, zoals het Critical Review Team bij de Zuiderzeelijn.

Inmiddels is na overleg met de Kamer en op basis van voorbereidend werk van de Commissie voor de Rijksuitgaven een nieuwe Regeling Grote Projecten tot stand gekomen.<sup>255</sup> Deze regeling geeft aanwijzingen voor de informatievoorziening bij grote projecten en vormt een verbetering ten opzichte van de eerder gehanteerde afspraken, zo wordt ook door de ambtelijke staf van de Commissie voor de Rijksuitgaven onderkend. Overigens behoren daarmee niet alle problemen tot het verleden. De minister constateert zelf in de voornoemde brief *'(...) dat de voortgangsrapportages uitgebreid en in sommige gevallen technisch van aard zijn, waardoor ze niet altijd even makkelijk en zelfstandig leesbaar zijn en niet altijd volledig te doorgronden voor derden.'*

Hoewel het kabinet eerder een voorstel voor wijziging van de FES-wet had toegezegd, is deze toezegging begin 2009 nog niet nagekomen. Wel lijkt de Kamer beter geïnformeerd te worden over de inzet en onderbouwing van de FES-middelen. Ook de Kamer heeft zelf geen initiatief wetsontwerp voor wijziging van de FES-wet ingediend, hoewel dit wel expliciet werd aangekondigd door Dijksma in de debatten over de aanbevelingen van de TCI in 2005.<sup>256</sup> Dat de problemen met betrekking tot het inzicht van de Tweede Kamer in de mogelijkheden van de FES-middelen niet tot het verleden behoren, moge blijken uit onderstaande woordenwisseling tussen Kamerlid Irrgang en minister Bos van Financiën tijdens het debat over de Voorjaarsnota 2008:

**De heer Irrgang:** *Het FES loopt in principe tot in het oneindige door, maar daarmee is mijn vraag nog niet beantwoord. Hoe moet ik nou zien of er nog ruimte zit in het FES? Ik begrijp ook nog steeds niet waar de minister die 1 mld. vandaan heeft getoverd. Als ik ook 1 mld. wil, moet ik dan maar gewoon doorschuiven naar 2027 of zo? Het is mij gewoon totaal niet duidelijk hoe dat in elkaar steekt en hoe wij daar als Kamer controle op kunnen uitoefenen.*

Minister **Bos**: *De heer Irrgang vroeg hoe hij kan zien of er nog ruimte is. Ik dacht daarop al antwoord te hebben gegeven. Wij presenteren het beeld rondom het FES tot 2013. Een volgend kabinet zal dus een perspectief schetsen dat vier jaar verder ligt. Hoe het voor de nog langere termijn in elkaar zit en wordt berekend, zal waarschijnlijk aan de orde komen in het debat dat de Kamer ongetwijfeld zal voeren met collega Van der Hoeven en mij over hoe wij op de lange termijn de voeding en aanwending denken te kunnen regelen. De Kamer heeft inderdaad geen inzicht tot in het oneindige met betrekking tot de beschikbare ruimte. Dat is volgens mij uiteindelijk ook niet zo relevant. De Kamer kent wel de relevante kaders. Alles wat er uiteindelijk uit het FES wordt gefinancierd, wordt uitgegeven op een manier die onder de kaders valt. Daar ligt de sleutel van het inzicht van de Kamer in waar nog wel of geen ruimte is. Het creëren van een langetermijnszicht op FES-ruimte betekent niet dat er opeens meer geld kan worden uitgegeven.*

De heer **Irrgang** (SP): *Waar had ik dan kunnen zien dat er nog 1 mld. aan ruimte in het FES zat?*

Minister **Bos**: *Ik weet niet of u dat had kunnen zien.*

De heer **Irrgang** (SP): *Dat is toch een heel vreemde situatie. Een Tweede Kamerlid kan blijkbaar niet zien dat er nog ruimte is voor 1 mld. aan extra uitgaven.*

Minister **Bos**: *Volgens mij was het wel bij de Kamer bekend – ik neem aan dat het debat daarover tot in detail met collega Eurlings zal worden gevoerd bij de behandeling van de begroting van zijn ministerie na Prinsjesdag – dat er 4,5 mld. was gereserveerd en slecht 3,5 mld. toebedeeld. Dat er nog 1 mld. moest komen, was dus wel bij de Kamer bekend.<sup>257</sup>*

In reactie op de wens van de Kamer om de contacten tussen leden van de Tweede Kamer en rijksambtenaren te versoepelen heeft het kabinet een nieuwe leidraad ten behoeve van de ambtelijke diensten opgesteld. Deze Leidraad externe contacten ambtenaren is in januari 2007 aan de Kamer gezonden.<sup>258</sup> In deze leidraad is aangegeven dat het kabinet een verzoek om contact met een ambtenaar om feitelijke informatie te verkrijgen, welwillend en zakelijk zal beoordelen. Wel dient vast te staan dat het alleen om de verstrekking van feitelijke gegevens gaat. Volgens de Kamer is in de nieuwe leidraad van een versoepeling geen sprake. In maart 2008 verzocht de Kamer de regering de leidraad zo aan te passen dat van daadwerkelijke versoepeling in de contacten tussen rijksambtenaren en individuele leden van de Staten-Generaal sprake is. Deze motie werd op 25 maart 2008 in stemming gebracht en met kamerbrede steun aangenomen.<sup>259</sup> In het hoofdstuk over contacten tussen Kamerleden en ambtenaren wordt deze problematiek uitgebreider behandeld.

De aanbeveling van de TCI om een parlamentscommissie in te stellen die gaat onderzoeken op welke wijze de informatievoorziening aan het parlement structureel kan worden verbeterd, was gericht aan de Kamer zelf. Het Presidium heeft deze vraag neergelegd bij de Commissie voor de Vernieuwing van de Wet op de Parlementaire Enquête (WPE). Deze Commissie onder leiding van Klaas de Vries heeft naar aanleiding

daarvan een brief geschreven, waarin zij bepleit de actieve informatieplicht in art. 68 van de Grondwet vast te leggen.<sup>260</sup> De interpretatie van art. 68 Grondwet en de discussie over de toegankelijkheid van stukken voor intern beraad worden nader behandeld in hoofdstuk 3. Voor hier volstaat de constatering dat het kabinet weinig perspectief zag in het codificeren van deze actieve informatieplicht en dat het ook voor de Kamer blijkbaar geen prioriteit had; het advies van de Commissie De Vries is slechts en marge van het debat over vernieuwing van de WPE besproken en is feitelijk voor kennisgeving aangenomen.

Het versterken van de positie van de Commissie voor de Rijksuitgaven en het oprichten van een parlementair kennis- en controlecentrum waren twee andere aanbevelingen die gericht waren op het parlement zelf. Op basis van deze aanbevelingen is een fusie tot stand gekomen tussen de Commissie voor de Rijksuitgaven en het Onderzoeks- en Verificatiebureau van de Tweede Kamer. Het aldus nieuw ontstane Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) had anno 2010 een formatie van ca. 11 fte.

Het kabinet bleef bij haar opvatting dat er in de praktijk geen problemen zijn met de toegankelijkheid van de planbureaus voor de Tweede Kamer. Het staat volgens het kabinet de de Tweede Kamer vrij om, in overleg met de verantwoordelijke minister, verzoeken om bijvoorbeeld onderzoek, notities of gesprekken in te dienen bij de planbureaus. Wanneer dit inpasbaar is in de geplande activiteiten van het betreffende planbureau, wordt een dergelijk verzoek in de praktijk altijd ingewilligd, aldus het kabinet in haar brief van eind 2007. De Kamer dacht hier duidelijk anders over.

*“Rond het dossier kilometerheffing had ik een indringende ervaring: Ik vroeg als Kamerlid een rapport aan het CPB. De minister leidde deze vraag door aan het Planbureau. Het rapport van het CPB belandde toen eerst op het departement. Vervolgens werden enkele bevindingen gelekt, die wel in het straatje van het departement pasten, maar niet overeenkwamen met hetgeen ik met het rapport beoogde. Toen sloeg bij mij de vlam in de pan en ben ik gaan doordrukken. Op een zeker moment heb ik namens de hele Kamer het woord gevoerd in het debat met de minister; misschien wel een novum in de parlementaire geschiedenis.”*  
(Koopmans)<sup>261</sup>

In januari 2009 verzocht de Kamer bij motie Koopmans aan de regering ‘per heden de Kamer de facto rechtstreekse toegang te geven tot alle planbureaus en dat de jure zo snel mogelijk te regelen.’<sup>262</sup> Ook deze motie werd kamerbreed aangenomen. Kort daarna is de feitelijke rechtstreekse toegang van de Kamer tot adviesverlening door de planbureaus bij brief van de minister van BZK toegezegd.

De laatste aanbeveling van de TCI had betrekking op het herijken van het instrument van de parlementaire hoorzitting. De Kamer zou een voorbeeld kunnen nemen aan de figuur van ‘hearings’ zoals die in andere landen gebruikelijk zijn. Daarbij zouden ook ambtenaren zonder tussenkomst van de minister moeten kunnen worden gehoord. Het kabinet zag hier weinig in met als belangrijkste reden dat dit de ministeriële verantwoordelijkheid zou aantasten. Mede om deze reden werd deze aanbeveling ook



door de Kamer zelf verworpen. Overigens lijkt er de laatste jaren een toename van het aantal 'technische briefings' door ambtenaren waarneembaar. Het beter gebruik maken van het instrument hoorzitting was een van de uitkomsten van de parlementaire zelfreflectie zoals deze in de periode 2007-2009 plaats vond.

### **Terugblik betrokkenen**

In het kader van dit onderzoek heb ik een aantal betrokken actoren gevraagd terug te blikken op de wijze waarop de TCI heeft geopereerd en de mate waarin het rapport van de commissie tot daadwerkelijke veranderingen heeft geleid.<sup>263</sup> Hieronder passeren een aantal bevindingen de revue. De voorzitter van de commissie blikte vier jaar na dato met enige tevredenheid terug op het onderzoek:

*'Terugkijkend op TCI denk ik dat we een aardig onderzoek hebben gedaan. We zijn goed gebleven bij de feiten en hebben ons niet laten verleiden to gemakkelijke oordelen over personen. De oordelen liepen ook uiteen, het was vernietigend over de HSL-Zuid en relatief positief over de Betuwelijn. We hebben geprobeerd de besluitvorming te plaatsen in de context van de tijd. Ook de rol van de Tweede Kamer hebben we kritisch onder de loep genomen; we zijn niet arrogant geweest en hebben zeker aan zelfonderzoek gedaan.'* (Duivesteijn)

Ook over het effect van het werk van de TCI is Duivesteijn niet ontevreden. Bij het ministerie van V&W heeft het onderzoek volgens hem zeker invloed gehad. V&W heeft duidelijk lessen getrokken uit het rapport: de werkwijze bij planvorming is aangepast en er wordt vooraf veel beter nagedacht over het maatschappelijk nut en de noodzaak van grote projecten. Deze observatie wordt gedeeld door TCI-commissielid Hermans die stelt dat het ministerie van V&W de laatste jaren op een andere manier met projecten omgaat. De manier waarop geopereerd wordt inzake dossiers als de Zuiderzeelijn en de A6-A9 is mede gebaseerd op de conclusies van TCI. Het zelfkritisch vermogen van dit departement is sterk toegenomen, tot in de top van het departement, aldus Hermans. Ook griffier Kool constateert dat bij het ministerie van V&W een sterke cultuuromslag heeft plaatsgevonden. In de maanden nadat het rapport was uitgekomen hebben de voorzitter en de griffier van TCI regelmatig presentaties gehouden voor verschillende diensten en afdelingen van het departement. In de Veranderopgave van V&W zijn een aantal ambities verwerkt welke voortkomen uit de discussies rond TCI. Projectleiders worden nu anders aangestuurd, processen worden belangrijker gevonden en het departement organiseert nu haar eigen kritiek, aldus Kool. Hij noemt het critical review team onder leiding van prof. Heertje dat de plannen voor de Zuiderzeelijn nader onder de loep heeft genomen. Mede op basis van dit advies heeft het kabinet uiteindelijk afgezien van aanleg van deze spoorlijn.

### **Grip op verdeling aardgasbaten**

De betrokken commissieleden constateren met enige spijt dat het initiatief van de Kamer om meer grip te krijgen op de FES-gelden niet is doorgezet. Daarmee zou de Kamer komen bij het hart van de verdeling van de aardgasbaten. Overigens is volgens

Duivesteijn met de introductie van het MIRT wel vooruitgang geboekt. Griffier Kool stelt dat de werkwijze rond de FES (Fonds Economische Structuurversterking) is aangepast in de zin dat de Kamer in een vroegtijdig stadium wordt betrokken bij het overwegen van de verschillende bestedingsmogelijkheden. Hermans is echter zeer uitgesproken in zijn teleurstelling op dit gebied:

*‘De FES-wet was wat mij betreft de lakmoesproef. Er was een meerderheid in de Kamer voor een grotere betrokkenheid van het parlement bij de verdeling van de aardgasgelden. Dijkema heeft in het debat met de Minister aangekondigd het initiatief te nemen. Dat is niet gebeurd, waarom niet is mij een raadsel. Eindelijk zou de Kamer zicht krijgen op de afwegingen die gemaakt zijn bij grote investeringen, ze zou in de ‘drivers seat’ kunnen komen. Dat de Wet FES er niet van is gekomen, is en blijft doodzonde. Dit had de ‘coupe’ kunnen zijn. Het is helaas niet doorgezet. En het is nog steeds niet uit te leggen dat de Kamer zo weinig grip heeft op zo veel middelen.’*

### Kosten

Enkele jaren na afronding van het TCI onderzoek constateert Netelenbos fijntjes dat de Kamer zelf de grootste veroorzaker van kostenoverschrijdingen was. Haar wensenlijstjes en kunstwerken hebben geleid tot de belangrijkste overschrijdingen. Voor het overige zijn Betuwelijn en HSL binnen de alleszins acceptabele marges van 20 % gebleven. Onderzoeker Flyvbjerg deelt deze observatie. Ook commissielid Hermans stelt dat de Betuwelijn eigenlijk redelijk binnen het budget gebleven. Volgens hem heeft dit te maken met de ambtelijke aansturing van het project. *‘De Betuwelijn werd voorbereid door Prorail en daar zit kennis van zaken. De HSL is voorbereid door het departement zelf en daarbij zijn de kosten uit de hand gelopen; uiteindelijk is de HSL 2 x zo duur geworden als aanvankelijk begroot. De onderbouw is nog zonder kostenoverschrijdingen gerealiseerd, maar met de bovenbouw is het mis gegaan. Dat heeft te maken met het feit dat de kennis op het departement langzaam maar zeker weggesijpeld is, naar bedrijven of andere instellingen.’*

### Kennis en Controle Centrum

In het eindrapport van TCI is o.a. gepleit voor de oprichting van een Kennis en Controle Centrum voor de Tweede Kamer. Deze aanbeveling is in eerste instantie, hoewel bij motie goedgekeurd door de Kamer, niet opgevolgd. Een belangrijke overweging hierbij was het door sommige fracties geschetste risico van een toenemende bureaucratisering van de Kamer. De Werkgroep Heroriëntatie Fractie Ondersteuning onder leiding van Ten Hoopen (CDA) heeft met succes gepleit voor enige uitbreiding van de fractieondersteuning. Begin oktober 2006 is alsnog besloten om het Onderzoeks- en Verificatiebureau van de Tweede Kamer (OVb) samen te laten gaan met de staf van de Commissie voor de Rijksuitgaven en de formatie iets uit te breiden. Het aldus nieuw ontstane Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) startte in 2007 met ca. 9 fte en vormde daarmee een wel heel bescheiden invulling van het door de TCI bepleite parlementaire Kennis en Controle Centrum. Griffier Kool geeft een voorbeeld

van de scheve balans tussen de ondersteuning van de regering en de ondersteuning van de Kamer: *'Mede op basis van de aanbevelingen van de TCI wordt er nu naast de bestaande advies- en onderzoeksafdelingen een Kennis Instituut Mobiliteit binnen V&W opgericht, met zo'n 30 of 40 fte's. Voor de Kamer ligt een dergelijke uitbreiding historisch of psychologisch blijkbaar veel lastiger – bij het BOR wordt gesproken over een uitbreiding met 2 fte.'* Volgens hem kan op het gebied van de inhoudelijke ondersteuning van Kamerleden nog veel bereikt worden door een verschuiving binnen de bestaande middelen. Hij noemt als voorbeeld de Dienst Informatie Voorziening (DIV). De toegevoegde waarde van deze ondersteuning is volgens Kool naar haar huidige vorm beperkt. Hij bepleit het werven van *'klantgerichte kenniswerkers'* bij de diensten commissie ondersteuning. Een (adjunct-)griffier nieuwe stijl zou continu gespitst moeten zijn op interessante feiten en vragen voor Kamerleden. Het betekent ook dat deze kenniswerkers proactief zouden moeten opereren en goede contacten dienen te onderhouden met de verschillende Kamerleden. *'Waar hebben ze wat aan en welke informatie kan voor hen interessant zijn?'* Indien (adjunct-)griffiers zich opstellen als professionele en klantgerichte kenniswerkers, dan kunnen ze veel meer voor Kamerleden betekenen, aldus Kool. Ze kunnen met hun inbreng de kwaliteit van de politieke discussie vergroten en de Kamer beter in staat stellen de regering te controleren.

### **Gebrekkig geheugen van de Kamer**

Verskillende betrokkenen vragen aandacht voor het gebrekkig geheugen van de Kamer. Kool weet uit eigen waarneming dat het verloop van woordvoerders op een bepaald terrein buitengewoon groot kan zijn:

*'Ik heb in de 4,5 jaar dat ik de vaste kamercommissie Verkeer en Waterstaat ondersteunde, per fractie gemiddeld 3 eerste woordvoerders meegemaakt. Dat gold voor vrijwel iedere grote fractie, CDA, PvdA, D66, Groen Links en SP. De enige uitzondering was de VVD. Natuurlijk was het een relatief hectische periode (tussen 2002 en 2006), maar de wisseling van woordvoerschap lijkt meer regel dan uitzondering. Het collectief geheugen van de Kamer nadert dan ook nul. De bijdrage van Dijsselbloem in jaar 1-2, is niet gehoord door Dijksma (beide PvdA), die in jaar 3-4 het woord voerde. Partijen zijn nog enigszins consistent als het gaat om de hoofdlijnen van beleid, maar zodra het om specifieke vraagstukken gaat, is deze consistentie ver te zoeken.'*

Netelenbos stelt dat ze met de Kamer afspraken heeft gemaakt over hoe om te gaan met de informatieverstrekking, maar dat deze afspraken bij de ondervragingen door de TCI waren vergeten omdat er weer andere Kamerleden zaten.

*'Kamerleden moeten op hoofdlijnen opereren en details overlaten aan ambtenaren. Vroeger had je nog gezaghebbende Kamerleden als Maarten Schakel, die hun aanzien en gezag verdienden op basis van een jarenlang zorgvuldig opgebouwde dossierkennis. Nu is er een veel grotere dynamiek die ertoe leidt dat je bijna elke avond met je gezicht op tv moet komen, om kans*

*te maken op herverkiezing. De Kamer loopt achter de media aan, in plaats van andersom. Kamervragen zijn soms scherp, maar vaker geïnspireerd door hetgeen die ochtend in de krant heeft gestaan.'* (Netelenbos)

Het leervermogen binnen de Kamer is beperkt, aldus verschillende betrokkenen. Er worden nauwelijks lessen getrokken uit het verleden. Als gevolg van de snelle wisseling van Kamerleden en de nog grotere wisseling van de portefeuilles die ze behandelen, wordt er nauwelijks een collectief geheugen opgebouwd. Dit gaat ten koste van de mate waarin de Kamer in staat is haar controlerende rol adequaat te kunnen vervullen.

#### 4.1.5 Conclusies

Daarmee zijn we aan het eind gekomen van het eerste deel van dit hoofdstuk. De casus TCI biedt veel inzicht in de ingewikkelde dynamiek van het informatieverkeer tussen kabinet en Kamer en meer in het bijzonder in de informatiepositie van het parlement. Informatie vormt de grondstof voor kennis en kennis is macht. Als het erop aankomt, is informatie een middel dat gebruikt wordt in de politieke strijd; informatie wordt dan door het kabinet als instrument ingezet om de besluitvorming te beïnvloeden. De beschikbare informatie is ongelijk verdeeld over de betrokken partijen en relevante Kamerleden ontberen op wezenlijke punten hoogwaardige en betrouwbare informatie.

De aanbevelingen van de TCI tot verbetering zijn op onderdelen gerealiseerd. Er is inmiddels een aangepaste Regeling Grote Projecten, inclusief het door TCI bepleite informatieprotocol. De Kamer wordt via de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening eerder betrokken bij de besluitvorming over ruimtelijke infrastructuur. Het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven van de Tweede Kamer is misschien nog niet het grootschalige parlementair kennis- en controlecentrum als door de TCI bepleit, maar levert inmiddels analyses en rapportages die door Kamerleden over het algemeen hoog gewaardeerd worden. De Kamer maakt beter gebruik van het instrument hoorzittingen, onder andere in het kader van de eigen toekomst- en onderzoeksagenda van de Tweede Kamer. Ten slotte heeft de Kamer in 2009 de rechtstreekse toegang tot adviesverlening door de planbureaus afgedwongen.

Minder succesvol was de Kamer in haar voorstellen om de contacten tussen Kamerleden en ambtenaren te versoepelen. Ook de beoogde reflectie op de informatieplicht van de regering ex. art. 68 Grondwet is slechts in zeer beperkte mate van de grond gekomen. In deel 2 van dit hoofdstuk wordt bekeken of de patronen zoals die door de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten zijn beschreven, ook waarneembaar zijn bij andere parlementaire onderzoeken.

## 4.2 Deel B: Vijfentwintig jaar parlementair onderzoek

### 4.2.1 Inleiding

Parlementair onderzoek vormt een van de meest vergaande instrumenten van het parlement om haar controlerende taken te kunnen uitoefenen. Parlementair onderzoek wordt wel beschouwd als het hart van de parlementaire controle.

*“Ik zit nu veertien jaar in de Kamer. De meest productieve momenten die ik hier ervaren heb, waren de momenten waarop gesproken werd over de resultaten van het onderzoek van de commissie Van Traa, de commissie van mevrouw Vos, de commissie van – noem er nog eens een paar – Dijsselbloem. Kamerbreed werden Kamerleden een halfjaar of een jaar lang vrijgesteld om iets diepgaand te onderzoeken. Zij kwamen met een rapport met conclusies. De Kamer spreekt er dan met het kabinet over. Dat heeft geleid tot aanpassingen van beleid. Dat is de beste vorm van dualisme die ik ken geweest. Ik pleit voor meer speciale commissies, desnoods op ad hoc basis, die een voorbeeld nemen aan parlementaire onderzoeken als wij in het recente verleden hebben gekend.”*  
(Marijnissen)<sup>264</sup>

In het eerste deel van dit hoofdstuk is het onderzoek van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten aan een nadere beschouwing onderworpen voor zover dit betrekking had op de informatierelatie tussen regering en parlement en de informatiepositie van de Tweede Kamer. In het voorliggende tweede deel van dit hoofdstuk zijn de bevindingen van diverse parlementaire onderzoekscommissies geanalyseerd ten aanzien van de spanningen in de informatierelatie tussen de Executief en de Legislatief. Deze analyse vond in eerste instantie plaats ten behoeve van het proces van parlementaire zelfreflectie.<sup>265</sup> Binnen het proces van parlementaire zelfreflectie vormde het thema ‘informatieachterstand van Kamerleden op ambtenaren’ een van de vijf hoofdthema’s. Het lag dan ook in de rede om naar dit thema nader onderzoek te verrichten. Volgens de Kamer was het wenselijk om terug te blikken op 25 jaar parlementair onderzoek en de bevindingen van de verschillende onderzoekscommissies ten aanzien van de informatiepositie van de Kamer naast elkaar te leggen. Wellicht zouden er overeenkomsten zijn in de observaties en conclusies van de verschillende commissies ten aanzien van de informatieproblematiek. Een dergelijke studie zou een bijdrage kunnen leveren aan verdieping van inzicht en daarmee bijdragen aan een parlementaire zelfreflectie waarin ook lessen worden getrokken uit ervaringen in het verleden. Dit onderzoek is als bijlage verschenen bij het hoofdrapport van de Stuurgroep Parlementaire Zelfreflectie en maakt in bewerkte vorm ook onderdeel uit van dit dissertatie onderzoek.

Sinds 1848 heeft de Tweede Kamer 17 parlementaire enquêtes gehouden en 38 parlementaire onderzoeken door tijdelijke of bijzondere commissies laten verrichten.<sup>266</sup> Het meest beroemde parlementair onderzoek van de 19<sup>e</sup> eeuw had betrekking

op de uitwassen op het gebied van kinderarbeid en resulteerde uiteindelijk in het beroemde 'Kinderwetje van Van Houten'. In totaal zijn ongeveer 30 parlementaire onderzoeken in deze studie betrokken, te beginnen met de verschijning van de RSV-enquête in 1984, 'de moeder van het moderne parlementair onderzoek'. Gemiddeld genomen vindt er sinds dit jaar één parlementair onderzoek plaats, uitgevoerd door enquêtecommissies en tijdelijke onderzoekscommissies. Deze onderzoeken betroffen uiteenlopende onderwerpen als de Bijlmerramp, de Bouwfraude, Besluitvorming over tijdelijke uitzendingen, Opsporingsmethoden, Integratiebeleid en meer recentelijk het onderzoek naar Onderwijsvernieuwingen. Minder bekende onderzoeken zijn die naar de Zorguitgaven, de subsidieverlening aan Tankercleaning en de zaak Bosio. Er bestaat merkwaardig genoeg geen eenduidig overzicht van alle parlementaire onderzoeken van de afgelopen dertig jaar, in het bijzonder voor wat betreft de onderzoeken die door werkgroepen of via uitbesteding hebben plaatsgevonden. Een overzicht van de parlementaire enquêtes en onderzoeken die de grondslag vormen voor dit onderzoek is opgenomen in figuur 4.2 Alvorens de gehanteerde vraagstelling en methode te beschrijven, wordt hieronder eerst bij wijze van inleiding kort ingegaan op het fenomeen parlementair onderzoek als zodanig. Het fenomeen 'parlementair onderzoek' wordt in de literatuur vooral behandeld aan de hand van afzonderlijke parlementaire onderzoekscommissies. Een bredere inleiding in het thema biedt o.a. de monografie van A. Dölle, 'Het recht van parlementaire enquête' (1985), 'Parlementaire controle en ambtelijke verantwoordelijkheid' (Tuurenhout, 1992) en in het bijzonder de overzichtstudie van E. Muller en N. Coenen, 'Parlementair onderzoek in Nederland' (2002). Zie voorts o.a. Van Schendelen 1984, Thomassen 1992, Andeweg 2004.

### **Parlementair onderzoek**

Er bestaan uiteenlopende vormen van parlementair onderzoek, zoals een parlementaire enquête, parlementair onderzoek via een bijzondere of tijdelijke commissie, onderzoek via een werkgroep of via een vaste Kamercommissie, onderzoek door het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven of een extern onderzoek op verzoek, dan wel in opdracht van de Tweede Kamer.

Er bestaan geen vaste criteria op basis waarvan een keuze gemaakt wordt tussen de verschillende onderzoeksmodaliteiten. Overwegingen die een rol spelen zijn het politiek en maatschappelijk belang dat gehecht wordt aan het betreffende thema, de voorgeschiedenis, de aard en complexiteit van het betreffende thema en de noodzaak om over bijzondere bevoegdheden te kunnen beschikken om informatie te verkrijgen. Uiteindelijk is de keuze voor een bepaald type onderzoek een politieke beslissing en wordt deze vooral genomen op basis van politieke afwegingen. Zie ter illustratie hiervan de eerder beschreven dynamiek in de aanloop naar het parlementair onderzoek over de besluitvorming over Betuwelijn en HSL-Zuid. Een ruime Kamermeerderheid stemde in met de figuur van een parlementair onderzoek, mede vanwege het feit dat anders de zwaardere figuur van een parlementaire enquête in beeld zou komen. Soms wordt gedurende het onderzoeksproces de status van de onderzoekscommissie veranderd; de paspoortenenquête startte als een regulier parlementair onderzoek, maar bleek behoefte

te hebben aan de verdergaande enquêtebevoegdheden. In dit hoofdstuk wordt met name aandacht geschonken aan parlementair onderzoek verricht door een enquête-commissie of door een tijdelijke commissie.

Naam onderzoek	Jaar	Parlementair onderzoek	Parlementaire enquête
1. Regeringsbeleid 1940-1945	1956		X
2. RSV	1984		X
3. Subcommissie visquotering	1987	X	
4. Paspoortenenquête	1988		X
5. Kinderbescherming	1990	X	
6. De zaak-Bosio	1992	X	
7. Uitvoeringsorganen sociale verzekeringen	1993		X
8. Subcommissie bijstand	1993	X	
9. Besluitvorming volksgezondheid	1994	X	
10. Toezicht verzekeringskamer	1995	X	
11. Stichting Woningbeheer Limburg	1996	X	
12. College van toezicht sociale verzekeringen	1996	X	
13. Klimaatverandering	1996	X	
14. Opsporingsmethoden	1996		X
15. Werkgroep subsidieverlening TCR	1996	X	
16. Technolease	1997	X	
17. Werkgroep aanpak riooloverstorten	1998	X	
18. Asbestproblematiek Cannerberg	1998	X	
19. Werkgroep onderzoek archieven AIVD	1998	X	
20. Evaluatie opsporingsmethoden	1999	X	
21. Vliegcramp Bijlmermeer	1999		X
22. Besluitvorming uitzendingen	1999	X	
23. Vliegcramp Eindhoven	2000	X	
24. Biotechnologie	2001	X	
25. Srebrenica	2003		X
26. Bouwnijverheid	2003		X
27. Integratiebeleid	2004	X	
28. Zorguitgaven	2004	X	
29. Infrastructuurprojecten	2004	X	
30. TBS-stelsel	2006	X	
31. Onderwijsvernieuwingen	2008	X	

Figuur 4.3: Overzicht parlementair onderzoek sinds 1945. (bron: Algemene Rekenkamer, *Leren van parlementair onderzoek*.<sup>267</sup>)

## Extern onderzoek

Het parlement kan ook beslissen om onderzoek te laten verrichten door een externe partij. Ook daarin bestaan verschillende modaliteiten, waaronder onderzoek *op verzoek* van de Kamer en onderzoek *in opdracht* van de Kamer. De Tweede Kamer kan aan



instanties als de Algemene Rekenkamer en tegenwoordig ook het Centraal Planbureau of het Sociaal Cultureel Planbureau het verzoek doen een bepaald onderzoek te verrichten. Aan de genoemde instanties komt een eigenstandige afweging toe aangaande het honoreren van dit verzoek. Ook bezitten deze instanties een grote mate van eigen verantwoordelijkheid met betrekking tot het vaststellen van de betreffende onderzoeksvragen en de te hanteren onderzoeksmethode. Bij onderzoek in opdracht van de Tweede Kamer vindt vaak een grotere mate van sturing plaats door de Kamer. Hierbij worden universiteiten, kennisinstellingen of onderzoeksbureaus ingehuurd om onderzoek te verrichten naar het onderwerp in kwestie. Het kenmerkende verschil tussen parlementair onderzoek en extern onderzoek is gelegen in het feit dat bij parlementair onderzoek de Kamer het onderzoek in eigen beheer uitvoert en verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering, terwijl bij extern onderzoek de uitvoerder verantwoordelijk is.<sup>268</sup> Vaak zijn ook mengvormen aanwezig in de zin dat een Enquêtecommissie of tijdelijke onderzoekscommissie opdrachten voor deelonderzoek uitzet bij externe partijen. De resultaten van deze deelonderzoeken worden vervolgens door de parlementaire commissie betrokken bij het vaststellen van de eindconclusies. De meeste parlementaire onderzoekscommissies hebben de beschikking over een eigen onderzoeksbudget om inhuur mogelijk te maken.<sup>269</sup> Externe onderzoekers die deelonderzoek verrichten bij een parlementaire enquête of parlementair onderzoek kunnen vaak gebruik maken van de gegevens die aan de Commissie ter beschikking zijn gesteld, maar beschikken niet over eigenstandige bevoegdheden voor het inzien van interne documenten op departementen of het horen van ambtenaren. Een bijzondere positie neemt de Algemene Rekenkamer in dit kader in, gezien de vergaande bevoegdheden op het gebied van informatievergaring waar zij over beschikt uit hoofde van de Comptabiliteitswet. Elders in deze dissertatie zal deze bijzondere positie van de Algemene Rekenkamer nader besproken worden, mede in relatie tot de informatiebevoegdheden van de Tweede Kamer.

### **Doelstellingen en functies parlementair onderzoek**

Er bestaan geen uniforme doelstellingen die gelden voor elk parlementair onderzoek. De meeste onderzoeken zijn gericht op het verzamelen van feiten, teneinde te komen tot 'waarheidsvinding'. Op de overeenkomsten en verschillen tussen wetenschappelijke waarheidsvinding en politieke waarheidsvinding zal in het methodisch hoofdstuk nader gereflecteerd worden. Sommige maken een onderscheid tussen een 'controle-enquête', welke gericht is op het onderzoeken van een incident in het verleden en een 'wetgevingsenquête' welke meer is gericht op het ontwikkelen van toekomstig beleid. Een ander onderscheid is dat tussen verantwoording en leren. Bij een onderzoek dat gericht is op verantwoording van het handelen van ambtenaren en (voormalig) bewindslieden komt de schuldvraag snel op tafel te liggen, terwijl een onderzoek dat gericht is op leren meer in het teken staat van het lessen trekken voor toekomstig handelen (zie o.a. Muller en Coenen, 1997:250). Parlementaire onderzoeken plegen verschillende doelstellingen te combineren, hoewel er zelden vooraf een explicitering van deze doelstellingen plaats vindt, laat staan een hiërarchie

van doelen overeen wordt gekomen. In algemene zin kan gesteld worden dat de onderzoeken naar grote incidenten als de vliegcrash bij Lelystad of Srebrenica meer gericht zijn op waarheidsvinding en een historische reconstructie van de loop der gebeurtenissen, terwijl de meer 'systemische' onderzoeken naar sociale verzekeringen of onderwijsvernieuwingen meer aandacht besteden aan de lessen voor de toekomst. In sommige gevallen wordt een parlementair onderzoek gestart naar aanleiding van incidenten, doch beslist de commissie zelf om haar focus expliciet te richten op de toekomst. Een voorbeeld van een dergelijk onderzoek is het parlementair onderzoek naar het TBS-beleid onder voorzitterschap van Visser. In uitzonderlijke gevallen wordt een commissie expliciet in het leven geroepen om onderzoek te doen naar toekomstige ontwikkelingen, zoals de Commissie Klimaatbeleid onder leiding van Van Middelkoop.

1. informatiefunctie	mogelijkheid om als parlement nadere informatie te verzamelen
2. controlefunctie	intensivering controle van het parlement op de uitvoerende macht
3. hefboomfunctie	want toestanden komen aan het licht waardoor wetgeving mogelijk wordt
4. symbolische functie	reinigende en legitimerende werking door het in openbaarheid bespreken van problemen en verbetermogelijkheden

*Figuur 4.4: Functies parlementair onderzoek, naar Boon (1982) <sup>270</sup>*

In de literatuur worden verschillende functies voor parlementair onderzoek onderscheiden. Naast bovengenoemde functies noemt Boon nog de 'springplankfunctie', waarbij het voorzitterschap van een onderzoekscommissie wordt gebruikt voor de eigen politieke carrière, alsmede de propagandafunctie waarbij een onderzoek wordt gebruikt om politiek voordeel te behalen. Hoewel deze functies periodiek zeker waarneembaar zijn, beschouw ik deze toch als minder belangrijk in de onderzoekspraktijk. Politieke keuzes worden gemaakt bij de keuze van de voorzitter van een onderzoekscommissie, maar daarbij speelt een minstens zo belangrijke rol 'welke partij nu aan de beurt is'. Politieke afwegingen worden ook gemaakt bij het formuleren van de onderzoeksvraagstelling, maar uiteindelijk is voor het vaststellen een Kamermeerderheid nodig. Het feit dat parlementair onderzoek veelal gestalte krijgt in breed samengestelde onderzoekscommissies vormt een rem op sterk politiek gemotiveerde onderzoeksconclusies. In de commissie dient breed politiek draagvlak te bestaan voor de belangrijkste conclusies. De figuur van minderheidsstandpunten doet immers afbreuk aan het gezag van een onderzoeksrapport en wordt zoveel mogelijk voorkomen. Ten slotte is ook de mate van doorwerking van de conclusies en aanbevelingen van een onderzoekscommissie afhankelijk van een zo breed mogelijke Kamermeerderheid. De kracht van parlementair onderzoek is juist het feit dat het een van de weinige gelegenheden is dat het parlement als geheel haar krachten bundelt ten opzichte van de uitvoerende macht.

Een parlementaire enquête is één van de meest effectieve instrumenten om het beleid te beïnvloeden, aldus een grote meerderheid van parlementariërs. Blijkens onderzoek van de Raad voor het openbaar bestuur beschouwt 49 % van de Kamerleden een

enquête als een zeer effectief instrument, 46 % van de Kamerleden ziet het als een effectief instrument en slechts 5 % beschouwt het als weinig effectief (Rob, 2007:54).

Naast de genoemde doelstellingen en functies kan parlementair onderzoek nog een aantal manifeste effecten hebben of tot onbedoelde neveneffecten leiden (Coenen 2002, Rosenthal 1989). Organisaties die geconfronteerd zijn met een parlementair onderzoek waken ervoor de gemaakte fouten opnieuw te maken. Bij ambtenaren leidt parlementair onderzoek soms tot risicomijdend gedrag. Ze leggen persoonlijke dossiers aan waaruit blijkt dat hun niets te verwijten is geweest. Sommigen wijzen erop dat het op grote schaal CC-en van emails deels voortkomt uit dit risicomijdend gedrag, zodat hun niet verweten kan worden dat ze informatie voor zichzelf hebben gehouden ('t Hart 2002, Nieuwenkamp 2002, Pans 2004, Van Thijn 2002). De gecumuleerde effecten van dergelijk gedrag kan leiden tot een informatie-infarct in de top van departementen.

### **Informatierechten**

Bij een parlementaire enquête beschikt een onderzoekscommissie over bijzondere bevoegdheden voor het verkrijgen van informatie. De belangrijkste bevoegdheden zijn het recht om (voormalig) bewindspersonen en ambtenaren direct en onder ede te laten getuigen, alsmede het recht om inzage te krijgen in interne notities en stukken van departementen. Ook burgers en (vertegenwoordigers van) rechtspersonen kunnen verplicht worden om onder ede verklaringen af te leggen. Personen die medewerking weigeren stellen zich bloot aan strafrechtelijke vervolging. Het parlement moet over alle relevante informatie kunnen beschikken om de waarheid te kunnen achterhalen, zo is de achterliggende gedachte. Dit betekent niet per definitie dat een enquêtecommissie kan beschikken over alle stukken die betrekking hebben op het onderwerp in kwestie. Het kabinet kan in principe toegang tot bepaalde stukken weigeren met een beroep op 'het belang van de Staat' ex artikel 68 Grondwet, bijvoorbeeld omdat verstrekking van deze stukken strijdig zou zijn met belangen op het gebied van staatsveiligheid of omdat de juridische of financiële positie van de Staat in het geding is. In een dergelijke situatie moeten de belangen van het parlement op het gebied van controle en waarheidsvinding worden afgewogen tegen het belang van de regering om bepaalde informatie niet te openbaren. Bij conflicten over de toegankelijkheid van dergelijke informatie vindt meestentijds een onderhandelingsproces plaats tussen de voorzitter van de commissie en de betreffende minister. Vaak wordt een compromis bereikt, bijvoorbeeld via een constructie dat de commissie wel kennis kan nemen van dergelijke stukken, maar dat deze stukken niet mogen worden gebruikt in de openbare verhoren en/of in het openbare eindrapport van de commissie, zonder voorafgaande toestemming van de minister.<sup>271</sup> Een dergelijk compromis vergt een behendig laveren tussen reëel bestaande belangen van openbaarheid en vertrouwelijkheid. Beide partijen hebben belang bij dergelijke afspraken omdat een openbare botsing over toegang tot informatie een onzekere uitkomst heeft; het kan gemakkelijk leiden tot gezichtsverlies van de commissie of van de betrokken minister (Muller, Coenen, 1997:245). De Wet op de parlementaire enquête (WPE) noemt in art. 19 tot en met 24 nog enkele verschoningsgronden, waarvan vertrouwelijkheid van beraadslagingen in een verga-

dering van de ministerraad hier nog zelfstandige vermelding verdient. Daarnaast zijn verschoningsrechten opgenomen als het professioneel verschoningsrecht van hulpverleners en vertrouwenspersonen, informatie uit besloten vergaderingen (art. 21), bedrijfsvertrouwelijke gegevens (art. 22), en gegevens die de persoonlijke levenssfeer raken (art. 23). Voorts biedt de WPE de mogelijkheid van besloten verhoren van getuigen en vertrouwelijke verslaglegging hiervan.

Een bijzondere commissie of tijdelijke commissie beschikt in formele zin niet over de bevoegdheden aangaande het direct horen van betrokken ambtenaren of de inzage in interne stukken, zoals dit het geval is bij een parlementaire enquête.<sup>272</sup> Materieel is echter de praktijk gegroeid dat ook deze commissies ambtenaren mogen horen en inzage krijgen in interne documenten. Bij het horen van ambtenaren zijn in beginsel de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren van toepassing. Dit betekent dat ambtenaren zich dienen te beperken tot het verstrekken van inlichtingen van feitelijke aard en dat zij geen uitspraken doen over persoonlijke beleidsopvattingen.<sup>273</sup> In de praktijk is het onderscheid tussen feit en beleidsinhoud niet altijd goed te maken en in de context van parlementair onderzoek is een ruime interpretatie van deze regeling gebruikelijk. Ambtenaren worden bevraagd op feiten en gebeurtenissen, maar ook op inhoudelijke motieven, overwegingen en argumentatielijnen. In hun antwoorden dienen ambtenaren enerzijds 'niets dan de waarheid' te vertellen, terwijl anderzijds de loyaliteitsplicht aan de bewindspersoon onverkort blijft bestaan. In situaties waarin de waarheid politiek schadelijke gevolgen kan hebben voor de bewindspersoon in kwestie, wordt een uitweg gevonden doordat ambtenaren zich een bepaalde kwestie 'niet meer helder voor de geest kunnen halen', dan wel anderszins 'geen actieve herinnering aan de betreffende gebeurtenis' meer hebben. In algemene zin geldt dat parlementaire onderzoekscommissies de jure en de facto over vergaande bevoegdheden beschikken om informatie te verzamelen ten behoeve van het proces van politieke waarheidsvinding.

Iedere onderzoekscommissie sluit haar onderzoek af met een eindrapport. De betrokken bewindspersoon krijgt de gelegenheid om het eindrapport voor publicatie in te zien en te beoordelen op feitelijke onjuistheden, aspecten van vertrouwelijkheid en het belang van de staat. Bij verschillen van mening wordt in overleg tussen de betreffende minister en de betrokken Kamerleden een oplossing gezocht. Er bestaat geen inzagerecht in de documenten die de commissie ter beschikking staan tot het moment van openbaarmaking van het eindrapport. Nadat het eindrapport is uitgebracht, worden alle achterliggende documenten in beginsel passief openbaar gemaakt en deze stukken kunnen derhalve op verzoek ter beschikking van derden worden gesteld. In voorkomende gevallen kan de betreffende commissie bepaalde stukken als vertrouwelijk bestempelen, waarmee inzage van deze stukken door derden alsnog onmogelijk wordt gemaakt.

## Aanpak en werkwijze

De onderzoekscommissie stelt een onderzoeksvoorstel op dat door de Tweede Kamer geaccordeerd dient te worden. In een dergelijk onderzoek worden vaak verschillende onderzoeksmethoden gehanteerd, zoals literatuuranalyse, documentanalyse, interviews en casusonderzoek. De commissie hoort in eerste instantie achter gesloten deuren een aantal betrokken ambtenaren en experts. Soms worden deze gesprekken nog vooraf gegaan door initiële interviews met stafleden of afzonderlijke leden van de commissie. Op basis van deze gesprekken wordt het gehele speelveld in kaart gebracht, wordt een voorlopig analysekader gemaakt en worden andere personen voor een gesprek opgeroepen. Uiteindelijk maakt de commissie een lijst van personen die in het openbaar verhoord gaan worden. Daarbij worden enerzijds personen uitgenodigd die een bijzonder expertise bezitten en daarmee – voor de commissie en/of voor het grote publiek – een bijzonder licht op de thematiek kunnen werpen en anderzijds personen welke een speciale ambtelijke of politieke verantwoordelijkheid hebben gedragen rond het onderwerp in kwestie. De openbare verhoren worden intensief voorbereid, zowel vanuit de kant van de commissie via het opstellen van vragenlijsten, als vanuit de kant van de getuigen via bijvoorbeeld mediatrainingen die ten departemente worden gegeven. Via de verhoren krijgen de leden van de commissie vaak een bevestiging en kleur van hetgeen zij uit eerdere gesprekken en geraadpleegde documenten reeds vernomen hadden. Via de verhoren kan de commissie haar inzichten verder verdiepen en zij kan getuigen ook confronteren met de uitkomsten uit andere verhoren. Deze confrontatie van verschillende perspectieven levert een bijdrage aan het proces van waarheidsvinding; langzaam maar zeker vallen de puzzelstukjes in elkaar. De commissie stelt vooraf ook een lijst op van documenten die zij van het betreffende departement wenst te ontvangen. Via het horen van getuigen of het bestuderen van de betreffende documenten wordt vaak een nadere lijst opgesteld.

Het meeste onderzoek wordt verricht door de stafleden en door aangetrokken extern onderzoekers. Het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven van de Tweede Kamer (BOR) verdient in dit kader nog bijzondere aandacht. Periodiek wordt het BOR door een Kamercommissie benaderd om nader onderzoek te verrichten naar een bepaald thema. Afhankelijk van de aard en omvang van het onderzoek en de beschikbare expertise wordt een onderzoek via het BOR uitbesteed aan kennisinstellingen of onderzoeksbureaus, dan wel verricht het BOR zelfstandig onderzoek naar het betreffende thema. De notities en rapporten van het BOR zijn in beginsel niet openbaar en zijn voor intern gebruik door de Leden van de Tweede Kamer. De betreffende Kamercommissie kan echter besluiten de notitie 'eigen te maken' en de notitie wordt vanaf dat moment openbaar gemaakt en krijgt daarmee de status van een commissiestuk. Het BOR fungeert vaak als onderzoekscoördinator bij parlementair onderzoek en levert daarbij soms medewerkers die een deelonderzoek voor hun rekening nemen.

Voorzitters van onderzoekscommissies vervullen meestentijds een prominente en richtinggevende rol bij de voorbereiding en uitvoering van parlementair onderzoek, zowel voor de bühne als achter de schermen. De oudere tv-kijkers herinneren zich het strenge gezicht van Cees van Dijk als voorzitter van de RSV Enquête Commissie. De voorzitter coördineert de onderzoeksinspanningen, onderhandelt met departementen over de toegang tot documenten en vervult een coördinerende en verbindende rol in het met de commissie bespreken van de tussentijdse resultaten. Voor de media en voor burgers is de voorzitter het gezicht en aanspreekpunt van de commissie. Voorzitters plegen ook een belangrijke rol te spelen bij het formuleren van de centrale conclusies. Sommige voorzitters (Duivesteijn/TCl, Dijsselbloem/Onderwijsvernieuwingen) trekken zich enkele dagen terug en komen vervolgens met een voorzet voor de conclusies en aanbevelingen. De mate waarin een voorzitter gezaghebbend is, is bepalend voor de mate waarin deze conclusies vervolgens worden overgenomen door de rest van de commissie. De precieze bewoording van de conclusies luistert nauw omdat bepaalde woorden en formuleringen zoals ‘onverantwoord’ of ‘onaanvaardbaar’ een zware politieke lading hebben.

Na de presentatie van de onderzoeksresultaten volgt in eerste instantie een debat tussen de onderzoekscommissie en de Kamer. De verschillende fracties bepalen daarbij hun positie ten opzichte van de bevindingen van de onderzoekscommissie. Vervolgens vindt het ‘echte’ politieke debat plaats tussen de Tweede Kamer en de regering, vaak voorafgegaan door een ronde van schriftelijke vragen door de Kamer en antwoorden daarop van de zijde van het kabinet. Er vindt geen direct debat plaats tussen de onderzoekscommissie en het kabinet. Er zijn goede argumenten om deze gegroeide praktijk ter discussie te stellen (Muller, Coenen 2002). Het debat tussen Kamer en kabinet gaat in de beeldvorming vooral over de politieke gevolgen voor specifieke bewindslieden. De leden van de onderzoekscommissie hebben zich gedurende langere tijd volledig toegelegd op het onderwerp in kwestie. Het is één van de weinige momenten dat er sprake is van ‘*equality of arms*’ in de relatie tussen Executief en Legislatief. Het zou interessant zijn om te bezien in welke mate de inzichten van de commissie stand houden en gevolg krijgen in een direct debat tussen de commissie en de verantwoordelijk bewindspersonen.<sup>274</sup>

Meestal leidt het debat tussen Kamer en kabinet tot een reeks uitspraken van de Kamer die de bevindingen van de onderzoekscommissie onderstrepen, al dan niet in de vorm van moties. De regering anticipeert daar vaak al op door de verschillende aanbevelingen over te nemen. *‘De regering onderschrijft de noodzaak van ... en heeft derhalve de volgende maatregelen genomen teneinde de geschetste problemen in de toekomst te kunnen voorkomen.’* Met dergelijke bezwerende formules kan een regering de politieke angel uit het debat met de Kamer halen. Aan het eind van dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de vraag in hoeverre departementen daadwerkelijk plegen te leren van parlementair onderzoek.

## Vraagstelling en methode

Bij de voorliggende analyse van de parlementaire enquêtes en onderzoeken zijn de volgende vragen leidend geweest:

1. Wat zijn de belangrijkste observaties en bevindingen van parlementaire onderzoekscommissies op het gebied van informatievoorziening tussen regering en parlement?
2. Welke andere informatiegebreken worden geconstateerd (bijvoorbeeld tussen ambtenaren en minister, tussen Kamerleden en ambtenaren, of tussen parlement en samenleving)?
3. Welke oplossingsrichtingen worden door parlementaire onderzoekscommissies voorgesteld?

Bij de start van het traject zijn alle parlementaire onderzoeken en enquêtes tussen 1984 en 2008 geïdentificeerd. In totaal betreft het 8 parlementaire enquêtes en 23 parlementaire onderzoeken. Deze verschillende rapporten zijn door de onderzoekers bestudeerd, waarbij in sommige gevallen het gehele hoofdrapport, inclusief de relevante bijlagen is behandeld. In andere gevallen is het onderzoek beperkt gebleven tot de samenvatting, het afsluitende hoofdstuk inclusief de conclusies en aanbevelingen en de belangrijkste hoofdstukken over sturing, de rol van het betreffende departement en de rol van de Tweede Kamer. Bij dit onderzoek zijn de relevante passages geselecteerd. Gebleken is dat de aard en omvang van de informatieproblematiek per onderzoek verschilde; in sommige gevallen was een pagina voldoende voor de weergave van alle alinea's welke betrekking hadden op de informatieproblematiek, terwijl in andere gevallen de weergave meer dan 30 pagina's besloeg. Op basis van de eerste tranche van tien rapporten is een groslist van 19 relevante aspecten samengesteld, welke nader richting gaf aan het onderzoek. Uiteindelijk zijn deze aspecten geclusterd in de thema's welke in dit hoofdstuk zijn terug te vinden in de titels van de paragrafen. Halverwege het traject heeft een toetsbijeenkomst plaatsgevonden met een aantal medewerkers van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven. Op basis hiervan is een aantal conclusies en denkrichtingen nader uitgewerkt. Aanbevelingen uit de parlementaire onderzoeken met betrekking tot een aanpassing van de Wet Parlementaire Enquête hebben inmiddels hun beslag gekregen in een wetswijziging van de WPE en zijn daarom niet opgenomen in dit onderzoek.

Het is een interessante vraag of de conclusies uit parlementair onderzoek over de informatiepositie van het parlement ook in bredere zin van toepassing zijn op het informatieverkeer tussen kabinet en Kamer in de politiek van alledag. Een parlementair onderzoek wordt immers doorgaans geïnitieerd indien er sprake is van grote incidenten of een vermoeden van tekortschietend beleid. Door de 'hoofdpijndossiers' van de afgelopen decennia onder een vergrootglas te leggen, kan gemakkelijk het zicht ontnomen worden op de dagelijkse informatiestromen die wél adequaat zijn. Toch lijkt de beschikbare wetenschappelijke literatuur, alsmede de gehouden interviews erop te wijzen dat de bevindingen uit deze parlementaire onderzoeken ook in andere praktijken bevestigd worden (o.a. Bimber 1991, Ankersmit 2002, 't Hart 2002,

Nieuwenkamp 2002). De mechanismen die bij de besluitvorming over de Betuwelijn, Onderwijsvernieuwingen en de Opsporingsmethoden in volle omvang zichtbaar zijn gemaakt, lijken zich ook voor te doen bij andere dossiers. Weliswaar niet in die omvang, maar het voortijdig afschrijven van varianten, de gebrekkige informatievoorziening aan Kamerleden en de Kamer die het om redenen van politieke opportuniteit laat gebeuren; het zijn elementen die voor velen herkenbaar zijn in de dagelijkse praktijk van het politiek bedrijf. De problemen die ten grondslag liggen aan de verschillende parlementaire onderzoeken zijn niet zozeer uitzonderlijk voor wat betreft de aard van de geconstateerde beleids- en informatiegebreken. Tegelijkertijd zijn de betreffende thema's en dossiers wel degelijk als uitzonderlijk te kwalificeren, al is het alleen al vanwege de politieke en maatschappelijke betekenis welke aan deze onderwerpen is gehecht. De bevindingen van dit onderzoek zijn wellicht niet representatief voor de dagelijkse informatieverhouding tussen regering en parlement, maar zij lijken daarvoor zeker illustratief te zijn. Informatiegebreken plegen zich zelden in de in parlementaire onderzoeken geconstateerde omvang voor te doen, maar zijn elke dag opnieuw waarneembaar, in brieven aan de Kamer, in de beantwoording van Kamervragen en in het mondeling overleg tussen Kamer en minister.

Hieronder worden eerst de belangrijkste problemen en gebreken ten aanzien van de informatievoorziening aan het parlement behandeld. Hoewel de aanleiding, aard, omvang en thematiek van de verschillende parlementaire onderzoeken zeer uiteenlopen, lijkt er toch sprake te zijn van een aantal terugkerende patronen op het gebied van gebrekkige informatievoorziening. In de meeste onderzoeken wordt geconcludeerd dat de regering het parlement onjuist of onvolledig heeft ingelicht en dat daardoor een adequate parlementaire controle niet heeft kunnen plaatsvinden. Tevens is er met grote regelmaat sprake van een gebrekkige informatievoorziening tussen ambtenaren en minister, hetgeen uiteindelijk ook weer leidt tot een tekortschietende informatie-overdracht aan de Kamer. Daarnaast wordt in diverse onderzoeken ook aandacht geschonken aan de eigen verantwoordelijkheid van de Kamer in deze. De Kamer heeft onvoldoende oor voor kritische signalen van buiten, beschikt regelmatig over een opvallend kort geheugen en gaat als het erop aan komt, vaak mee met het kabinet.

Vervolgens worden de belangrijkste ideeën en oplossingen geschetst, zoals deze door verschillende parlementaire commissies bij wijze van aanbeveling zijn geformuleerd. Een aantal denkrichtingen is samen te vatten onder de noemer van het versterken van de informatiepositie van de Kamer. Voorts wordt regelmatig gepleit voor het versoepelen van de contacten tussen Kamerleden en ambtenaren. Een andere denkrichting om de informatie achterstand te verkleinen is het versterken van de capaciteit voor informatieverwerking en het versterken van de kennisfunctie van de Kamer.



## 4.2.2 Problemen

### A. Informatie tussen kabinet en Kamer

Om een adequate politieke controle uit te kunnen oefenen moet het parlement kunnen beschikken over betrouwbare informatie. Artikel 68 van de Grondwet verplicht ministers en staatssecretarissen daarom mondeling of schriftelijk de door één of meer Kamerleden verlangde inlichtingen te verschaffen aan het parlement zolang dat niet in strijd is met het belang van de staat. Goede informatievoorziening is de grondwettelijke regel in het verkeer tussen kabinet en Kamer.

Op basis van deze studie naar 25 jaar parlementair onderzoek, blijkt er sprake te zijn van uiteenlopende informatiegebreken in de informatievoorziening aan de Kamer. Daarbij zijn er gradaties in de geconstateerde tekortkomingen. In sommige gevallen is een minister ook zelf niet op de hoogte vanwege het ontbreken van gegevens of door gebrekkige communicatie tussen de verschillende departementen. In andere gevallen is er sprake van selectieve informatieverstrekking, waarbij sommige onderdelen van een argumentatielijn stevig worden aangezet en andere feiten of omstandigheden relatief onderbelicht blijven. De meest vergaande informatiegebreken zijn gelegen in het bewust misleiden of bewust onjuist informeren van de Kamer. In verschillende onderzoeken wordt een gebrek aan informatie geconstateerd. De RSV Commissie stelde dat de kritiek van de Tweede Kamer bijna doorlopend was gericht op *'het gebrek aan informatie, ontoereikend overleg met betrokkenen, overhaaste beslissingen en gebrekkige controle'* (RSV, p. 456). Het blijkt lastig om zicht te krijgen op hetgeen zich precies op de departementen afspeelt.

*"De informatie waarover de Tweede Kamer langs officiële kanalen kon beschikken was uiterst onvolledig. (...) Hoe de ambtenaren op Economische Zaken bezig waren die steunregelingen op te rekken, om te buigen, te combineren, aan te vullen en uit te putten om het contracteren van zwaar verliesgevende orders door RSV mogelijk te maken, onttrok zich aan de waarneming van de Kamer."* (RSV, p. 458)

Ook in andere onderzoeken werd gewezen op het gebrek aan informatie:

*"De informatie van de bewindspersonen aan de Tweede Kamer over de Nederlandse deelname aan wat kleinere operaties is vaak te summier, vooral als het de voortgang van de betreffende operaties betreft."* (Besluitvorming uitzendingen, p. 483)

*"Bij de onderzochte onderwijsvernieuwing werd het parlement geconfronteerd met (voorstellen voor) formele, deels lege kaderwetten. (...) Wat er feitelijk moest gebeuren en gebeurde onttrok zich in wezen aan het zicht van het parlement (...)." (Onderwijsvernieuwingen, p. 153)*

Bij de enquête naar bouwsubsidies bleek de Kamer niet geïnformeerd te worden over belangrijke wijzigingen. Aan de Kamer werd een principiële wijziging van het karakter

van de subsidieregeling niet gemeld.<sup>275</sup> Een regelmatig terugkerend fenomeen is zogenaamde *verhullende informatie*. Hierbij wordt wel enige informatie verstrekt, maar geschiedt dat in dusdanige vorm en bewoordingen dat er geen sprake is van een adequate informatievoorziening. *“Bij de informatie aan de Kamer over de deelname aan UNFICYP is sprake van verhullende informatievoorziening.”* (Besluitvorming uitzendingen, p. 483) Een sprekend voorbeeld van verhullende informatieverstrekking vond plaats in het RSV-dossier. Hierbij werd de suggestie gewekt dat een grote budgetoverschrijding reeds lang bij de Kamer bekend was, terwijl dit nadrukkelijk niet het geval was.

*“Sinds de Kamerdebatten van april 1980 (...) moeten de parlementsleden in de veronderstelling hebben verkeerd dat de overheid hooguit fl. 280 mln. kwijt zou zijn aan de beëindiging van de grote scheepsbouw en offshore. (...) De schade bleek nu fl. 624 mln. te bedragen. Minister Terlouw schreef: <conform de medio 1980 met RSV gemaakte afspraken komt 80% van de verliezen uit hoofde van de ROS-afwikkeling voor rekening van de Staat; de mogelijkheid om tot 100% te gaan was niet uitgesloten>. Deze mededeling was feitelijk juist maar moet op het niet al te oplettende Kamerlid de indruk hebben gemaakt dat dit een bekend feit was en geen vitale informatie die de Kamer twee jaar lang was onthouden.”*(RSV, p. 406)

Een bijzondere vorm van verhullend informeren is het overladen met informatie. In het kader van de onderzoeken van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten naar Betuwelijn en HSL-Zuid is expliciet aandacht geschonken aan de besluitvorming over de zogenaamde ICES-gelden – het latere Fonds Economische Structuurversterking FES – een miljardenpot voor investeringen in de ruimtelijke infrastructuur. De Tweede Kamer had geen zicht op de afwegingen die in ICES-verband werden gemaakt. In de periode 1994–2002 is de Tweede Kamer mondjesmaat hierover geïnformeerd en heeft zij slechts tweemaal overleg hierover gevoerd. Toen Van Walsem (D66) de hand probeerde te leggen op de ICES-stukken, ontmoette hij volgens hem vooral veel onbegrip bij de betrokken ambtenaren. Daarop diende hij een motie met als uitspraak: *«... overwegende, dat het voor een goede besluitvorming noodzakelijk is de integrale afwegingen van het kabinet, die zullen leiden tot keuzes over onze ruimtelijk-economische inrichting, te kennen; verzoekt het kabinet de onderliggende stukken van zijn integrale afwegingen aan de Kamer ter beschikking te stellen, ...»*. Deze motie werd unaniem aangenomen.” In de verhoren voor de tijdelijke parlementaire onderzoekscommissie blikt Van Walsem hierop terug:

*“Na heel veel vragen en ellende kreeg de Kamer toen een enorm pakket stukken zonder leeswijzer, zodat je werd doodgegooid met informatie. Een Kamerlid heeft één medewerker, dus zoek het maar eens uit. Er was een houding in de trant van “Je wilt informatie? Nou jochie, dan krijg je die ook, maar je komt er nooit meer uit.”*<sup>276</sup>

Ook na *expliciete vragen* van de Kamer wordt slechts beperkt informatie gegeven. De commissie die onderzoek deed naar de Bouwnijverheid constateerde dat er Kamer-

vragen aan de minister van Economische Zaken werden gesteld naar aanleiding van signalen over het tekortschieten van de handhaving door de NMA. *“Ons onderzoek wijst er op dat er vraagtekens kunnen worden geplaatst bij de correctheid en volledigheid van de antwoorden van de minister van Economische Zaken op deze vragen.”*(Bouwnijverheid, p. 77) De commissie die onderzoek deed naar de vliegcrash Bijlmermeer zag een patroon van het gebrekkig beantwoorden van Kamervragen:

*“De informatievoorziening over de vliegcrash aan de Tweede Kamer verloopt vaak niet goed. (...) Inhoudelijk gezien komen de antwoorden niet altijd overeen met de vragen die worden gesteld. Herhaaldelijk komt het voor dat geantwoord wordt naar de letter en niet naar de geest van de vraag. De Commissie komt tevens tot de conclusie dat een aantal vragen letterlijk onzorgvuldig beantwoord worden.”*(Vliegcrash Bijlmermeer, p. 391)

Kamervragen kunnen op verschillende manieren beantwoord worden. Vanuit het perspectief van het mogelijk maken van een adequate parlementaire controle, ligt een ruimhartige beantwoording in de rede. De praktijk laat echter regelmatig het tegenovergestelde zien: *“Als het parlement informatie vraagt, krijgt zij doorgaans naar de letter – maar niet altijd naar de geest (inhoud) – antwoord op de gestelde vraag. Omdat de Tweede Kamer niet weet welke informatie precies voorhanden is, krijgt zij, zoals vaak blijkt, niet altijd alle inlichtingen die relevant zijn.”*(Infrastructuurprojecten, p. 74)

Na de parlementaire enquête naar Opsporingsmethoden werd afgesproken om via *voortgangsrapportages* de vinger aan de pols te houden. Dit biedt echter geen garantie voor een adequate informatievoorziening. Enkele jaren later constateert de commissie Kalsbeek:

*“De toegankelijkheid van de voortgangsrapportages was niet groot. Het gevaar bestaat dat de overleggen tussen Kamer en kabinet daarover verzanden in details. (...) Bestudering van de rapportages leidt tot de opmerking dat het beeld dat in de voortgangsrapportages wordt opgeroepen een ander beeld is dan het beeld dat de commissie zich heeft gevormd.”*(Evaluatie Opsporingsmethoden, p. 191)

Ook de status van ‘Groot Project’ en de daarbij behorende informatievereisten bieden geen garantie op een goede informatievoorziening: *“De parlementaire controle vond plaats aan de hand van de voortgangsrapporten over grote projecten. Deze voldeden niet aan de in de Procedureregeling Grote Projecten gestelde eisen, bevatten onnodige detailzaken, maar presenteerden voor de projectbeheersing relevante zaken daarentegen niet of op een verhullende wijze.”* (Infrastructuurprojecten, p.74)

*Selectie van informatie* is onontkoombaar. Het selecteren van informatie heeft bijna per definitie een zekere mate van subjectiviteit. Ervaren onderzoekers zullen verschillende citaten selecteren en zelfs in hun weergave van de hoofdlijnen van de problematiek tot verschillende ordeningsschema's kunnen komen. Dit betekent niet dat iedere selectie een zelfde kwaliteit bezit. Van belang is in ieder geval dat de variëteit aan opvattingen

voldoende tot uitdrukking komt en dat ook onwelgevallige informatie een plaats krijgt in de samenvatting. Bij de debriefing over Srebrenica was dit nadrukkelijk niet het geval:

*“De commissie is van mening dat in het Debriefingsrapport belangrijke zaken onderbelicht zijn gebleven als gevolg van de wijze waarop het beschikbare materiaal uit de debriefingsgesprekken is gecomprimeerd en geselecteerd.”* (Srebrenica, p. 458)

Uit het RSV-rapport stamt het volgende citaat dat goed weergeeft hoe informatie selectief wordt gepresenteerd:

*“Een sprekend voorbeeld van onvolledige informatie vormde het debat (...) in maart 1977 toen minister Lubbers aangaf met f 250 mln. (...) de scheepsbouw door het dal te zullen helpen. Daarbij werd niet verteld dat RSV hem enkele weken daarvoor om een individuele vermogensinjectie van fl. 200 mln. had gevraagd om het hoofd boven water te kunnen houden – een verzoek waarop hij niet onwelwillend had gereageerd en dat hij later (...) zou honoreren. Formeel was hij ook niet gehouden dit te vertellen want het ging om twee verschillende zaken: enerzijds de ter discussie staande, op het gehele scheepsbouw van toepassing zijnde verliesparticipatieregeling, anderzijds een verzoek om individuele steun dat hij in het kader van de BF-regeling kon afdoen zonder goedkeuring van de Kamer. Maar materieel was deze informatie zo vitaal voor een ieder die de financiële nood van Nederlands grootste scheepsbouwonderneming trachtte te doorgronden, dat een (desnoods vertrouwelijke) mededeling over de financiële positie van RSV niet had mogen ontbreken.”* (RSV, p. 458)

Een minister heeft noodzakelijkerwijs slechts beperkt overzicht over hetgeen zich op zijn departement afspeelt. Van Thijn constateert dat zelfs een echte ‘dossiervreter’ slechts 5 % van alle informatie die op het ministerie geproduceerd wordt, kan verwerken (Van Thijn e.a. 2004). Mutatis mutandis geldt dit ook voor Kamerleden, welke vaak ook nog woordvoerder zijn op andere terreinen. In sommige gevallen kiest een minister er expliciet voor de Kamer slechts beperkt te informeren. Dergelijke keuzes worden soms gemaakt in de schriftelijke informatievoorziening, maar ook tijdens de mondelinge overleggen en debatten met de Kamer kan een minister ervoor kiezen om bepaalde voorliggende informatie niet te delen met het parlement.

*“In de spreekpunten van de bewindspersonen voor debatten in de Tweede Kamer staat vaak meer relevante informatie dan tijdens de betreffende debatten aan de Kamer wordt verstrekt, ook wanneer de betreffende punten door de Kamer expliciet aan de orde worden gesteld.”* (Besluitvorming uitzendingen, p. 484)

Soms gaat de selectieve weergave van informatie zover dat er sprake is van *misleiding*. *“Ronduit misleidend, en daarom onaanvaardbaar, was de informatie die minister Van Aardenne de Kamer in april 1980 verstrekke over de afwikkeling van de ROS-verliezen”*

(RSV, p. 458). Voor bestuurders kan het soms opportuun zijn om de uitkomsten van een onderzoek te negeren of relativiseren.

*“Waarom zegt de staatssecretaris aanvankelijk (...) tegen de Kamer geen voorlopige conclusies te kennen, terwijl hij dat later terugneemt? Waarom zegt hij op 20 november 1995 tegen de coalitiewoordvoerders dat de inhoud «niks nieuws is, niks bijzonders, niet iets dat wij al niet weten» is, terwijl in de SAL gesproken wordt over «een veel sterker dan geraamd effect»?” (Ctsv, p. 55-56)*

Een interessante kwestie is de vraag of de Kamer ook zicht moet hebben op de verschillende *beleidsopties* en de inhoud van het afwegingsproces. In beginsel is dit niet het geval en moet de Kamer het doen met de uitkomsten.

*“De bewindslieden informeren de Tweede Kamer vooral over de uitkomsten van het afwegingsproces binnen de ministeries. De Kamer krijgt dus in de regel geen inzicht in de verschillende argumenten op basis waarvan de regering haar afweging heeft gemaakt.” (Besluitvorming uitzendingen, p. 483)*

De Kamer reageert op een voorstel van het kabinet. In beginsel krijgt de Kamer alleen de uitkomst van een afwegingsproces te horen en niet de verschillende argumentatielijnen op basis waarvan het kabinet heeft gekozen voor de betreffende beleidsopvatting. Voormalig minister van Justitie Donner verwoordde het pregnant door te stellen dat de informatieplicht van het kabinet aan de Kamer zich in beginsel beperkt tot: *“de motivering die in een besluit wordt aangegeven, de feiten die daarvoor relevant worden geacht en de argumenten die daarvoor een dragend element zijn.”*<sup>277</sup> De Kamer mag het kabinet aanspreken op het betreffende beleidsvoorstel en de overwegingen dienaangaande, maar heeft geen recht op inzicht in de verschillende alternatieve mogelijkheden en het volledige argumentatieschema dat tot de betreffende keuze heeft geleid. Het betrof hier de vraag of de Kamer, desnoods vertrouwelijk, inzicht mocht krijgen in de overwegingen van de landsadvocaat inzake de besluitvorming over de sluiting van Borssele. *Quod non.*<sup>278</sup>

Er bestaat een aantal situaties waarbij *vertrouwelijkheid* geboden kan zijn. Daarbij kan gedacht worden aan financiële belangen van de staat bij projecten waar sprake is van publiek-private samenwerking. Ook worden interne evaluaties waarin het functioneren van personen aan de orde komt, over het algemeen als vertrouwelijk beschouwd. Regelmatig wordt vertrouwelijkheid gebruikt als een argument om de Kamer niet of slechts op hoofdlijnen te informeren. *“De Kamer is terzake onvolledig en onjuist door de minister geïnformeerd. (...) De vertrouwelijkheid van de operatie is ten onrechte gebruikt om geen extra informatie te geven.”* (Opsporingsmethoden, p. 158)

Informatiegebreken kunnen niet alleen leiden tot een tekortschietende parlementaire controle, maar kunnen ook bijdragen aan de erosie van het maatschappelijk vertrouwen in overheid en politiek:

*“De Commissie vindt het aantal momenten waarop sprake is geweest van onduidelijke, onvolledige, ontijdige of onjuiste informatie te groot. Wel moet worden opgemerkt dat het niet in alle gevallen cruciale onderwerpen of essentiële punten betreft. Echter, wanneer het betrekking heeft op onderwerpen die direct gevolgen hebben voor het welzijn van burgers, kan hier niet zomaar aan voorbij worden gegaan. De Commissie ziet tevens dat, door het grote aantal momenten waarop sprake is van inadequate informatie, het voor de Tweede Kamer niet altijd mogelijk is geweest de controlerende taak goed uit te voeren.”* (Vliegkamp Bijlmermeer, p. 392)

Het bewust onjuist informeren van de Kamer wordt beschouwd als een politieke doodzonde en leidt vaak tot politieke consequenties, zoals het aftreden van een minister.

*“Over de levering van het paspoort binnen 48 uur is de Kamer onjuist ingelicht. (...) Wat betreft de fraudebestendigheidstesten gaf de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken aan de Kamer in het debat van april 1987 een onjuiste voorstelling van zaken. (...) De Tweede Kamer is ter zake van het paspoortproject op een aantal punten onjuist en op een aantal andere punten onvolledig ingelicht.”* (Paspoortproject, p. 132-134)

*“De leden van de delegatie onderschrijven het standpunt uit diverse rapporten dat de Kamer onjuist is geïnformeerd. Het rooskleurige beeld uit de antwoorden, in het bijzonder ten aanzien van het aantal geconstateerde overtredingen, doet geen recht aan de werkelijke situatie rondom TCR.”* (Tankercleaning Rotterdam, p. 27)

*“De Commissie stelt vast dat de Tweede Kamer verschillende keren onvolledige en/of foutieve informatie heeft ontvangen over het verarmd uranium van de minister van Verkeer en Waterstaat, VROM en VWS. (...) De Commissie meent dat de Tweede Kamer door de minister onjuist is ingelicht over de resultaten van het Rijksrechercheonderzoek.”* (Vliegkamp Bijlmermeer, p. 214)

In sommige gevallen lijkt er niet zozeer sprake van bewust onjuist informeren, maar van menselijke tekortkomingen. In het hiernavolgende geval betrof het een ambtelijke melding tijdens een overleg, welke onvoldoende ‘indaalt’ in het hoofd van de minister, waarna hij de Kamer onbewust onjuist informeert. *“De heer Korthals gaf aan dat hij ten tijde van het Kamerdebat op 14 november niet wist dat door de heer De Wijkerslooth: «tijdens een periodiek overleg (volgens hem 2 juli 2001) kort – en marge – is gemeld dat er een schikking zat aan te komen in de Schipholtunnel. Van een dergelijke mededeling was ik mij ten tijde van het debat in november niet bewust. De Tweede Kamer heb ik derhalve op 14 november naar beste weten geïnformeerd, maar naar achteraf blijkt wellicht onjuist.»* (Bouwnijverheid, p. 222)

Het is overigens aan de Kamer om een eventuele sanctie te verbinden aan het bewust onjuist informeren van de Kamer. Zij kan bijvoorbeeld het vertrouwen in de minister opzeggen. Dat hoeft echter niet automatisch het geval te zijn; het wegzenden van

een minister is een zwaar middel en de parlementaire geschiedenis toont aan dat veel afhangt van het politieke krediet van de minister in kwestie en de politieke opportuniteit van dat moment. Sommige ministers glijden uit over de eerste de beste bananenschil, terwijl van andere ministers veel door de vingers wordt gezien.

### Conclusie 01

Een analyse van 25 jaar parlementair onderzoek laat zien dat er sprake is van een terugkerend patroon van gebreken in de informatievoorziening van het kabinet aan de Kamer. De geconstateerde informatiegebreken lopen uiteen van onjuiste informatie, tekortschietende informatie, verhullende informatie, misleidende informatie, selectieve informatie tot overdadige informatie. Soms wordt ten onrechte een beroep gedaan op het vertrouwelijk karakter van informatie. Over beleidsopties en de verschillende argumentatielijnen wordt de Kamer in beginsel niet geïnformeerd. Informatievereisten aan voortgangsrapportages en expliciete Kamervragen vormen geen waarborg voor een goede informatievoorziening.

### B. Informatie tussen ambtenaar en minister

Terugkijkend op 25 jaar parlementair onderzoek is er niet alleen sprake van informatiegebreken tussen minister en Kamer. Vaak zijn er ook de nodige problemen ten aanzien van de informatievoorziening op een departement. Soms weten ambtenaren van elkaar niet wat ze aan het doen zijn en houden ze elkaar niet op de hoogte van politiek relevante ontwikkelingen. Met grote regelmaat wordt de minister niet of onvoldoende geïnformeerd.<sup>279</sup> De gebrekkige uitwisseling van informatie binnen een departement heeft per definitie invloed op de informatievoorziening aan de Kamer. Wat de minister niet weet, kan hij ook niet aan de Kamer melden. Informatiegebreken binnen het departement leiden er uiteindelijk toe dat de Kamer haar controlerende rol niet goed kan uitoefenen. Er zijn vele voorbeelden van *tekortschietende ambtelijke informatievoorziening*. Zo informeerde generaal Couzy zijn minister niet over de signalen van oorlogsmisdaden rondom Srebrenica:

*“De rapporten van Van Kemenade en het NIOD laten een patroon van informatievoorziening van de Koninklijke Landmacht aan de toenmalige politieke leiding zien dat ernstig bekritiseerd moet worden en nooit meer mag voorkomen, aangezien de minister daardoor is belemmerd in zijn verantwoordingsplicht aan de Kamer. (...) Generaal Couzy is door zijn aanwezigheid bij beide debriefings in Zagreb op de hoogte van oorlogsmisdaden die zijn gepleegd door Bosnische Serviërs. Hij informeert de minister er echter niet tijdig en volledig over.”* (Srebrenica, p. 453)

Bij de parlementaire enquêtes naar de vliegcrash Bijlmermeer en naar de Opsporingsmethoden werd relevante informatie die binnen het ambtelijk apparaat wel bekend was, niet gedeeld met de verantwoordelijke minister.

*“Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat relevante informatie <onder de pet> gehouden wordt.”* (Vliegcrash Bijlmermeer, p. 405)

*“De minister van Justitie, Hirsch Ballin, blijkt nauwelijks tot niet op de hoogte te zijn geweest van het feitelijk gebruik van bijzondere opsporingsmethoden. Ook na de IRT-affaire was het doorlaten van harddrugs hem onbekend.” (Opsporingsmethoden, p. 445)*

De commissie die onderzoek deed naar Bouwsubsidies werd tijdens haar onderzoek met een aantal voorvallen geconfronteerd waaruit bleek dat de communicatie binnen het departement op essentiële punten niet aan de eisen van betrouwbaarheid en effectiviteit voldeed. Belangrijke informatie werd hetzij niet uitgewisseld, hetzij niet doorgegeven, dan wel niet adequaat verwerkt. Indien dit wel was gebeurd, had de departementsleiding tot een betere beoordeling van de onderliggende problematiek kunnen komen, aldus de commissie.<sup>280</sup>

Het is daarbij van belang onderscheid te maken tussen het bewust ‘onder de pet houden’, versus het onontkoombaar selectieproces waarbij zaken die in maand x een onbelangrijk detail leken te zijn, in maand x+1 zijn uitgegroeid tot een majeure politieke kwestie.

Overigens bestaat er een wisselwerking tussen vrager en aanbieder van informatie. Een minister die expliciet articuleert dat hij alle politiek relevante informatie wil ontvangen zal meer informatie krijgen dan een minister die eist dat alles wordt samengevat op 2 A4-tjes. Sommige ministers willen één uitgewerkte voorkeursvariant hebben, inclusief alle argumentatie die daartoe dienstig is, terwijl andere ministers expliciet vragen om meerdere opties, zodat zij een knoop kunnen doorhakken. Deze voorkeuren van bewindspersonen hebben invloed op de informatievoorziening door ambtenaren.

*“De Commissie is buitengewoon verontrust over het door ambtenaren niet doorgeven van maatschappelijk gezien cruciale informatie aan bestuurlijk verantwoordelijken en zet vraagtekens bij de bestuurlijke aansturing.” (Vliegkamp Bijlmermeer, p. 402)*

*“Tijdens de verhoren is de enquêtecommissie herhaaldelijk geconfronteerd met de mededeling van (oud)bewindsliden, dat zij niet op de hoogte waren van een bepaalde problematiek. (...) De commissie heeft geen aanleiding te veronderstellen dat dit anders was. (...) Wel dient naar de mening van de commissie een bewindspersoon zich ervan te vergewissen dat de informatiekanalen binnen het departement van boven naar beneden, van beneden naar boven en tussen de verschillende afdelingen in het algemeen betrouwbaar functioneren. (...) Een bewindspersoon behoort er voor te zorgen dat aan hem zodanig wordt gerapporteerd dat belangrijke zaken niet aan zijn aandacht kunnen ontsnappen.” (Bouwsubsidies, p. 264)*

Bewindspersonen dienen het proces van informatievoorziening op hun departement zodanig te reguleren en organiseren, dat er voldoende waarborgen zijn dat zij als politiek verantwoordelijk bestuurders voldoende tijdig en accuraat worden geïnformeerd teneinde hun politieke verantwoordelijkheid ook te kunnen dragen. Deze plicht van politiek bestuurders geldt mutatis mutandis ook voor ambtelijk leiding-



gevend, zoals ook blijkt uit de conclusies van de commissie die onderzoek verrichtte naar Opsporingsmethoden: *“De commissie is van oordeel dat de betrokken politiefunctionarissen en de FIOD-medewerker, (...) het OM, de FIOD en de korpsleidingen absoluut onvoldoende hebben ingelicht over de werkelijke gang van zaken. Maar zwaarder weegt nog dat de verantwoordelijke procureurs-generaal, hoofdofficieren van justitie en officieren van justitie, en de leiding van de verschillende politiekorpsen niet hun verantwoordelijkheid hebben uitgeoefend door te zorgen voldoende op de hoogte te geraken van de methoden die de verschillende CID-en hanteerden.”* (Opsporingsmethoden, p. 157-158)

Bij de Enquête naar de Bouwsubsidies lag een deel van het probleem bij bewindslieden die hun stukken niet lasen. *“Geconstateerd is dat bewindspersonen van belangrijke gegevens (...) niet of in onvoldoende mate kennisnamen.”* (Bouwsubsidies, p. 374) In sommige gevallen wensten de politiek bestuurders bepaalde informatie niet te ontvangen. Zo bleek uit het onderzoek naar het College van toezicht sociale verzekeringen dat de staatssecretaris onhelder was over de informatie die hij van Ctsv wilde ontvangen. In sommige documenten wordt gesproken over ‘gegevens’ over de effecten, de uitvoering, de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van wet- en regelgeving. Voorts wilde hij ‘opiniërende informatie’, waaronder een ‘oordeel’ van het Ctsv over de inhoudelijke stand van zaken. Toen het Ctsv zich vervolgens kritisch opstelde ten aanzien van het beleid van het departement, werd hun oordeel echter minder geapprecieerd. In het najaar van 1995 begint het ministerie geïrriteerd te raken door de onafhankelijke opstelling en het ‘eigengereide optreden’ van het Ctsv. In een interne nota van het ministerie van SZW wordt geconstateerd:

*“« Het lijkt er sterk op dat het Ctsv van oordeel is dat onafhankelijk toezicht betekent dat ook toezicht moet worden gehouden op de minister. Wellicht is het goed dat de Staatssecretaris nog eens duidelijk maakt dat we daar het parlement en de Algemene Rekenkamer voor hebben en dat onafhankelijk toezicht echt niet meer betekent dan «onafhankelijk van sociale partners» (...) Het College is er niet om de parlementaire of maatschappelijke discussie te stimuleren of ammunitie te leveren voor de oppositie. Het Ctsv dient zich prudent op te stellen en zich te onthouden van suggestieve conclusies zoals bijvoorbeeld in het onderzoek Toegang tot de WAO.»”<sup>281</sup> In haar rapport stelt de commissie vast dat er voor de door het Ctsv geclaimde mate van onafhankelijkheid wel degelijk grond is te vinden. *“De beperkte invulling daarvan door het ministerie (...) lijkt vooral ingegeven door politieke en ambtelijke opportuniteitsoverwegingen.”* (Ctsv, p. 90)*

In sommige gevallen wordt een minister ‘tussen neus en lippen door’ geïnformeerd, terwijl een *expliciete raadpleging* had moeten plaatsvinden. Hiervoor werd reeds het voorbeeld genoemd van voormalig minister van Justitie Korthals, die niet op de juiste wijze door zijn topambtenaren werd geïnformeerd. Hij werd en marge van een vergadering geïnformeerd, terwijl *‘het «raadplegen» conform de richtlijn «hoge transacties» was voorgeschreven.*<sup>282</sup>

Het aantal voorbeelden van ambtelijke diensten die onderling niet goed communiceren of die verzuimen informatie over te dragen, is legio. De parlementaire commissie die onderzoek deed naar de RSV-affaire concludeerde dat de interdepartementale informatiestroom bijna volledig faalde toen het ministerie van Defensie in 1980 en later moest besluiten over de voorfinanciering van defensie-orders en de daarmee verbonden zekerheden. Het ministerie van Defensie had op dat moment moeten kunnen beschikken over relevante informatie om de risico's te wegen. Deze informatie was bij regeringswaarnemer en het Directoraat-Generaal voor Industrie (beide ministerie van Economische Zaken) aanwezig, maar deze informatie werd niet doorgegeven.”<sup>283</sup> Bij het onderzoek naar fraude in de Bouwnijverheid bleek de communicatie tussen het Openbaar Ministerie, het College van procureurs-generaal en de minister van Justitie gebrekkig te zijn, zowel in de zaak van de schaduwadministratie als in die van Schipholspoortunnel.<sup>284</sup> Communicatiegebreken werden ook geconstateerd bij het onderzoek naar Bouwsubsidies:

*“In algemene zin bleek de communicatie tussen de regionale kantoren en de centrale afdelingen van het Directoraat-Generaal niet optimaal. (...) In de uitvoering van het beleid wist de linkerhand vaak niet wat de rechter deed.”*  
(Bouwsubsidies, p. 255-256)

Een geval apart was de tekortschietende informatie rondom de aanloop en nasleep van Srebrenica. Volgens de Enquête commissie beschikte de minister van Defensie niet tijdig over alle relevante informatie over de gebeurtenissen in Srebrenica. De aanwijzingen over mogelijk massale executies van moslimmannen slechts in beperkte mate gecommuniceerd aan alle betrokken bewindslieden. Tevens werden zij onvoldoende geïnformeerd over de schriftelijke stukken die tijdens en na de val van Srebrenica door de leiding van Dutchbat zijn opgesteld of ondertekend.<sup>285</sup> Hierbij speelde een reeks van factoren een rol en de *cultuur* van de krijgsmacht vormde daarin zeker een belangrijk element: *“(...) militairen zijn erop gericht en getraind om problemen niet bij hun baas neer te leggen, maar problemen op te pakken en proberen op te lossen.”*<sup>286</sup> Dit fenomeen om een minister niet lastig te vallen met problemen, beperkt zich zeker niet tot de krijgsmacht. Ook op andere departementen is dit mechanisme waarneembaar. De toenmalige bevelhebber wilde daarnaast niet weten van kritiek op ‘zijn landmacht’. Slecht nieuws zou ten koste gaan van de aantrekkelijkheid van de landmacht als werkgever en diende derhalve zoveel mogelijk binnenskamers gehouden te worden. Minister Voorhoeve over generaal Couzy:

*“Hij was trots op Dutchbat. Hij vond – dat is overigens mijn interpretatie – al het nare nieuws over datgene wat er was misgegaan, heel erg storend voor het positieve beeld van de Koninklijke Landmacht dat hij nodig had, mede om op de arbeidsmarkt jaarlijks 5.000 nieuwe soldaten te kunnen werven. (...) Nu deed zich een verschil van opvatting voor waar het ging om de vraag hoe men met slecht nieuws diende om te gaan. Mijn opvatting is dat, als je in een organisatie met slecht nieuws te maken krijgt, je een en ander moet verifiëren; vervolgens*

*kun je toch maar het best door de zure appel heen bijten en het snel naar buiten brengen. Slecht nieuws moet je zelf melden.” (Srebrenica, p. 372)*

Er was sprake van gebrekkige sturing vanuit de centrale organisatie van het departement. Ook in dit geval werd de behoefte aan informatie niet scherp garticuleerd. De commissie vraagt zich in haar eindrapport af of de politieke top altijd even duidelijk is geweest over haar informatiewensen. De Koninklijke Landmacht liet zich niet besturen en de Centrale Organisatie van het ministerie van Defensie wilde niet besturen, aldus de commissie.<sup>287</sup>

Uit de verhoren bleek er een nadrukkelijk gebrek aan vertrouwen tussen het departement en de landmacht te bestaan. Ook de persoonlijke verhoudingen tussen de verschillende bewindslieden en de opperbevelhebber laten te wensen over. *“Als meer fundamentele oorzaak voor de problemen bij de informatievoorziening vanuit de landmacht naar het ministerie wordt door enkele getuigen gewezen op het wantrouwen dat bestond tussen de Centrale Organisatie en de Koninklijke Landmacht.” (Srebrenica, p. 369)* Bij de debriefing over Srebrenica worden vertrouwelijke gesprekken gehouden met militairen. De vertrouwelijkheid waartoe minister Voorhoeve zelf had besloten om zoveel mogelijk informatie van de Dutchbatters te verkrijgen, wordt later gebruikt als argument om belangrijke informatie niet aan de minister door te geven. Volgens de commissie had met het aan de minister verstrekken van een geanonimiseerd ‘Feitenrelaas’, met alle tijdens de debriefing gedane uitspraken, veel problemen voorkomen kunnen worden. Met dit feitenrelaas in de hand had minister Voorhoeve veel vragen van Kamer en media sneller en vollediger kunnen beantwoorden.<sup>288</sup>

Informatiegebreken doen zich ook voor op het niveau van de ministerraad. Bij het onderzoek naar de besluitvorming over militaire uitzendingen blijkt dat de ministerraad niet altijd volledig of voldoende tijdig geïnformeerd wordt over alle belangrijke motieven voor deelname. In sommige gevallen wordt de ministerraad pas achteraf geïnformeerd over een besluit inzake deelname.

*‘Bij het informeren van de ministerraad over het aanstaande aanbod van het luchtmobiele bataljon aan de VN ten behoeve van UNPROFOR blijkt in een later stadium dat het de meeste leden van de ministerraad niet duidelijk is op welk moment zij hiermee hebben ingestemd.” (Besluitvorming uitzendingen, p. 482)*

Alles bij elkaar genomen rijst het beeld op van een bonte reeks gebreken in het informatieverkeer tussen ambtenaar en minister. Daarbij dienen wel enkele kanttekeningen te worden geplaatst. Zo kan vaak slechts met wijsheid achteraf precies benoemd worden welke informatie achteraf gezien cruciaal was. In de hitte van de strijd is het niet altijd eenvoudig om een helder onderscheid te maken tussen hoofdzaken en bijzaken, of wat nog moeilijker is, tussen strategische details en irrelevante details. Een ander punt van overweging is de omvang van de betreffende organisaties en de omvang van de departementale en interdepartementale omgeving. Een adequate informatievoorziening is lastiger naarmate het aantal ambtenaren en andere betrokkenen toeneemt. Iedere ambtenaar beschikt vaak over eigen ‘brokjes’

unieke informatie. Het ongeremd delen van alle beschikbare informatie zou al snel leiden tot een ‘information overload’ of acuut informatie infarct. Selectieve informatieverstrekking is daarmee noodzakelijk. Het selectief informeren, in termen van selectie van adressanten of in termen van selectie van inhoud, kan echter later gemakkelijk veroordeeld worden als ‘gebrekkig informeren’. Deze kanttekeningen beogen enig begrip te kweken voor de lastige opgaven waarmee ambtenaren dagelijks geconfronteerd worden. Iedere dag opnieuw moeten zij keuzes maken in hun informatiegedrag en in de informatievoorziening aan collega ambtenaren en aan hun ambtelijke en politieke superieuren. Deze kanttekeningen beogen echter geenszins de hierboven geconstateerde informatiegebreken te relativiseren of goed te praten. Er bestaat een zekere bandbreedte waarbinnen ambtenaren keuzes kunnen en moeten maken met betrekking tot de informatievoorziening aan elkaar of aan hun minister. In bovengenoemde gevallen zijn deze marges en grenzen echter ruimschoots overschreden, aldus de verschillende parlementaire onderzoekscommissies.

## **Conclusie 02**

De ambtelijke informatievoorziening aan de minister is met enige regelmaat gebrekkig. Soms wordt de minister cruciale informatie onthouden. Informatie wordt dan door ambtenaren ‘onder de pet gehouden’ teneinde problemen eerst zelf op te lossen. De persoonlijke verhoudingen tussen minister en ambtenaren spelen hierbij een rol. Een terugkerend probleem is de gebrekkige uitwisseling van informatie tussen verschillende ambtelijke diensten. Bewindspersonen zijn zelf ook niet altijd expliciet in hun sturing en informatiebehoeften, of hanteren als uitgangspunt dat ambtenaren gerezen problemen vooral zelf moeten oplossen. Soms is er sprake van een cultuur waarin kritische geluiden zoveel mogelijk worden gedempt. Deze informatiegebreken tussen ambtenaren en ministers leiden er toe dat de minister de Kamer niet goed kan informeren. De minister is hiervoor politiek verantwoordelijk.

## **C. Informatie tussen overheid en maatschappij**

Politiek is ‘gezaghebbend richting geven’ en gaat uiteindelijk over het nemen van beslissingen over de inrichting van de maatschappij. De lakmoesproef van beleid is dan ook gelegen in de uitvoering. In verschillende parlementaire onderzoeken wordt geconstateerd dat het juist daar vaak fout gaat. Kabinet en Kamer hebben onvoldoende oog voor de uitvoering, zo blijkt keer op keer. De ervaringen, problemen en behoeften van mensen die te maken krijgen met de gevolgen van de uitvoering van beleid, worden onvoldoende meegewogen in de politieke besluitvorming. Daarbij moet in eerste instantie gedacht worden aan de adressanten van het overheidsbeleid in de persoon van burgers. Hun behoeften en wensen blijken slechts in zeer beperkte mate leidend te zijn bij de ontwikkeling van beleid. Daarnaast wordt ook onvoldoende rekening gehouden met de ervaringen en inzichten van professionals die werkzaam zijn in de frontlinie van de uitvoering, bijvoorbeeld als wijkagent, ziekenverzorgende of onderwijzer. In het politiek debat lijkt de aandacht voor de frontlinie van de uitvoering van vrij recente datum te zijn. Zo constateert de Commissie Onderwijsvernieuwingen

dat er beter geluisterd zou moeten worden naar ervaringsdeskundigen als docenten en leerlingen bij de invoering van nieuwe regelingen.

*“Docenten, ouders en leerlingen zijn onvoldoende gehoord in de «onderwijspolder». Gedurende de jaren negentig heeft steeds, onder wisselende namen, structureel overleg plaatsgevonden met de officiële vertegenwoordigers van direct belanghebbenden in en rond het voortgezet onderwijs, zoals de besturen-organisaties, de onderwijsvakbonden, ouders- en scholieren- en schoolleiders organisaties. Over de hoofdlijnen van de grote onderwijsvernieuwingen bestond een grote mate van overeenstemming met dit onderwijsmiddenveld. Zij bleken daarmee dichter bij de politiek dan bij hun eigen achterban te staan.” (Onderwijsvernieuwingen, p. 133)*

In de Parlementaire Enquête naar de Uitvoeringsorganen sociale zekerheid concludeert de commissie dat uitvoerbaarheid bij het ontwikkelen van wetgeving aangaande de sociale zekerheid geen belangrijke rol gespeeld heeft. Volgens de commissie had de absolute uitvoerbaarheid van de wetgeving bij de regering en de Kamer een lage prioriteit in vergelijking met politieke doeleinden en individuele rechtvaardigheid.<sup>289</sup> Een achterliggende oorzaak hierbij is gelegen in het op zichzelf lovenswaardige streven naar verfijning en verbijzondering. De maatschappelijke werkelijkheid is amorf en diffuus en het uitvaardigen van eenvoudige en eenduidige regels staat al snel op gespannen voet met de bijzondere situatie van werknemer X, uitkeringsgerechtigde Y of bewoner Z. Het is dan op zichzelf genomen niet onlogisch om de betreffende regelgeving toe te spitsen op bepaalde groepen, dan wel uitzonderingsbepalingen te creëren voor andere groepen. Deze verfijning en toespitsing van de regelarrangementen wordt enerzijds gevoed vanuit de expertise die aanwezig is in het ambtelijk apparaat. Beleidsambtenaren zijn vaak jaren betrokken bij het betreffende beleidsdossier en hebben de opdracht om de aanwezige kennis en inzichten te verdisconteren in de ontwikkeling van nieuw beleid. De verfijning en toespitsing van regelgeving wordt anderzijds ook veroorzaakt door de politiek. Er is altijd wel een groep die geraakt wordt door een nieuwe wet of door de introductie van nieuw beleid. Deze groep organiseert zich in een koepel of belangenorganisatie en probeert via Kamerleden van verschillende fracties aandacht te vragen voor de ‘misstanden’ die op de loer liggen. Kamerleden zijn over het algemeen goed benaderbaar en indien de gearticuleerde maatschappelijke wens voldoende redelijk beargumenteerd wordt en deze wens niet strijdig is met andere door hen gearticuleerde politieke waarden, is de kans aanzienlijk dat hiervoor een politieke meerderheid gevonden kan worden, in het bijzonder in het geval dat deze wens op een zichtbaar maatschappelijk draagvlak kan rekenen. De Kamer kan via moties of amendementen veranderingen in het voorliggende wetsontwerp afdwingen. Hoewel dergelijke bepalingen elk op zichzelf genomen goed verdedigbaar zijn, leidt de optelsom van geclausuleerde regelingen regelmatig tot onwerkbaarheid in de uitvoeringspraktijk. Zowel binnen de regering als binnen de Kamer zijn er dus mechanismen die ertoe leiden dat de uitvoerbaarheid het pleegt te verliezen van de behoeften aan verfijning, toespitsing en individuele rechtvaardigheid.

Uit het genoemde onderzoek naar de uitvoeringsorganen sociale verzekeringen kwam naar voren dat er binnen het ministerie van SZW geen algemeen beeld bestond van de uitvoering. Voormalig Directeur-Generaal Lamers gaf in zijn verhoor duidelijk aan dat in zijn periode gold dat het ministerie geen informatie had over de uitvoering. Ook de informatie van de Sociale Verzekeringsraad was onvoldoende bruikbaar voor de bijsturing van het beleid of de uitvoering. Zijn observaties werden gedeeld door zijn collega en voormalig plv. Directeur Generaal Den Broeder. Deze bevestigde dat het ministerie niet wist wat er feitelijk in het veld gebeurde en hoe het daar werkte. Hij gaf daarbij ook aan dat:

*“(...) in de hele politiek en dus ook op dat departement er ongelooflijk weinig belangstelling is geweest voor de uitvoering van het beleid en dus ook voor de toepassing van de wetten.”* (Uitvoeringsorgaan sociale verzekeringen, p. 344)

De gebrekkige aandacht voor de uitvoerbaarheid van beleid is niet alleen waarneembaar op het terrein van sociale verzekeringen. Zo constateerde de commissie Van Traa die onderzoek verrichtte naar opsporingsmethoden dat het ministerie van Justitie betrekkelijk weinig zicht heeft op de feitelijke opsporingspraktijk.

*“De afstand van het ministerie van Justitie tot de dagelijkse opsporing is groot. Het ministerie draagt weinig kennis van de feitelijke uitvoering van de opsporing.”* (Opsporingsmethoden, p. 392)

Reeds enige decennia constateert de Kamer periodiek, in het bijzonder bij de bespreking van de bevindingen van een parlementair onderzoek, dat zij in de toekomst toch echt meer aandacht dient te schenken aan de uitvoerbaarheid van beleid. De parlementaire commissie die onderzoek verrichtte naar het College van toezicht sociale verzekeringen vatte het begin jaren '90 als volgt samen:

*“De Kamer pleegt zich in het bijzonder rond de bespreking van rapporten van enquêtecommissies te realiseren dat zij vaak weinig zicht heeft op de uitvoering en de effecten van wetten, en dat zij mede daarom dikwijls in haar controlerende taak tekortschiet. Dat was zo na de RSV-enquête, de Enquête Bouwsubsidies, de Enquête uitvoeringsorganen sociale verzekeringen en is laatstelijk ook bij de behandeling van het rapport van de Enquête opsporingsmethoden geconstateerd.”* (Ctsv, p. 87)

Deze bevinding heeft echter niet of nauwelijks tot betekenisvolle veranderingen geleid in de wijze waarop nieuwe wetten en regels tot stand komen. Na de publicatie en parlementaire behandeling van het Ctsv-rapport zijn een aantal belangrijke wetten en regelingen op het gebied van onderwijsvernieuwing aangenomen. De Commissie Dijsselbloem constateerde in 2008 dat het ministerie van Onderwijs onvoldoende oog heeft gehad voor de gevolgen van deze regelingen voor de uitvoeringspraktijk op scholen en instellingen. De politiek heeft het voortgezet onderwijs overladen met ambities die gelijktijdig moesten worden verwezenlijkt. Zo moest de basisvorming achtereenvolgens de maatschappelijke ongelijkheid helpen bestrijden, het algemene peil van het jeugdonderwijs omhoog brengen, burgerschap bevorderen en bijdragen

aan de vorming van scholengemeenschappen. Meer aandacht voor de uitvoering kan volgens de Commissie Onderwijsvernieuwingen gewaarborgd worden via de figuur van een 'uitvoeringstoets'.

*"Als extra waarborg voor een zorgvuldige beslissing en een realistisch uitvoeringsbeleid adviseert de commissie aan de Kamer de mogelijkheid van een uitvoeringstoets. In een politiek beleidsproces kan de uitkomst, een soms fragiel politiek compromis, ver verwijderd raken van de praktijk van de uitvoering. Als sluitstuk van het wetgevingsproces kan het daarom aan te bevelen zijn dat de Kamer, uiterlijk voordat wordt overgegaan tot eindstemming, zelf opdracht geeft tot een uitvoeringstoets, uit te voeren door onafhankelijke experts."* (Onderwijsvernieuwingen, p. 152)

Hiervoor is gebleken dat een gebrek aan aandacht voor de uitvoering een terugkerende constatering is in 25 jaar parlementair onderzoek. Dit impliceert echter niet perse dat de politiek beter moet luisteren naar hetgeen er in de maatschappij leeft. In ieder geval werd er in de jaren '80 volgens sommige onderzoekscommissies juist teveel geluisterd naar het maatschappelijk middenveld of het georganiseerd bedrijfsleven. Bij het onderzoek naar de Visquoteringsregeling werd in dit kader de succesvolle lobby van het visserijbedrijfsleven aan de orde gesteld.

*"Er kan niet worden ontkomen aan de indruk dat de Kamer in verschillende samenstelling zich te gemakkelijk heeft laten leiden door de door het visserijbedrijfsleven aangedragen argumenten."* (Visquoteringsregelingen, p. 66)

In het onderzoek naar de Uitvoeringsorganen sociale zekerheid werd de rol van het georganiseerd maatschappelijk middenveld ter discussie gesteld. In dit onderzoek werd de betrokkenheid van werkgevers- en werknemersorganisaties bij het stelsel van sociale zekerheid geproblematiseerd. Deze partijen hadden onvoldoende belang bij substantiële wijzigingen in het stelsel van sociale zekerheid en kabinet en Kamer toonden weinig ambitie om de bestaande status quo te doorbreken.

*"Kabinet en Kamer hielden sterk rekening met de standpunten van sociale partners ten aanzien van een stelselherziening. De sociale partners hadden geen belang bij een majeure stelselherziening. De Tweede Kamer deinsde terug voor fundamentele ingrepen in de traditionele verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en sociale partners. (...) De commissie komt tot de conclusie dat de van oudsher bestaande belangentegenstellingen tussen de actoren in het veld alsmede het streven naar consensus een fundamentele stelselherziening hebben gefrustreerd."* (Uitvoeringsorganen sociale verzekeringen, p. 219)

Een interessant twistpunt is daarmee of de politiek te weinig of juist te véél luistert naar de maatschappij. De consultatie van het georganiseerd maatschappelijk overleg biedt in ieder geval geen garantie voor maatschappelijk effectief beleid, aldus ook de eerdergenoemde bevinding van de Commissie Dijsselbloem.

### Conclusie 03

Kabinet en Kamer hebben onvoldoende oog voor de uitvoering van beleid en de wijze waarop politieke beslissingen uitpakken in de uitvoeringspraktijk, zo blijkt uit een aantal parlementaire onderzoeken. Het luisteren naar het georganiseerd maatschappelijk middenveld biedt zeker geen garantie voor effectief beleid. In het politiek debat is er te weinig aandacht voor de mensen die centraal staan in de praktijk van de uitvoering, in de persoon van betrokken professionals en burgers.

### D. Kennistekort en verkokering

Veel parlementaire onderzoeken leiden tot de conclusie dat relevante kennis niet voorhanden is, dan wel dat de beschikbare kennis onvoldoende benut wordt. Daarnaast blijken Kamer en/of kabinet ook regelmatig niet op de hoogte te zijn van de risico's die een bepaalde beleidskeuze met zich meebrengt. In de categorie van 'tekortschietende kennis' kan een aantal voorbeelden genoemd worden. De commissie die onderzoek verrichtte naar Bouwsubsidies constateerde dat een bepaald fiscaal instrument geen rol heeft gespeeld bij het volkshuisvestingsbeleid, omdat het niet bekend was bij bewindslieden, de betrokken afdelingen van het ministerie van Financiën en de volkshuisvestingsspecialisten van de Kamer.<sup>290</sup> De Commissie Blok die onderzoek deed naar het integratiebeleid constateert dat lange tijd onvoldoende betrouwbare gegevens beschikbaar waren om de problemen op integratiegebied te onderkennen en daar vervolgens gericht beleid op te kunnen voeren.<sup>291</sup>

Uit het parlementair onderzoek naar de bijstand bleek eveneens dat relevante beleidsinformatie niet of nauwelijks aanwezig was. De commissie stelde dat de minister van SZW verantwoordelijk is voor de aanwezigheid van landelijk geaggregeerde, complete, actuele, kwantitatieve en kwalitatieve informatie op het ministerie. De commissie was van mening dat deze taak onvoldoende uitgevoerd werd. Zij citeert daarbij uit een rapport van de Algemene Rekenkamer: *“Voor in- en uitstroom moet het ministerie zich behelpen met onnauwkeurige, uit ander statistisch materiaal afgeleide, cijfers”* (Bijstand, p. 41). Ook de parlementaire Commissie die onderzoek deed naar de uitgaven in de zorgsector constateerde dat er sprake was van aanzienlijke lacunes in de beschikbare informatie.

*“Van de 15,6 miljard euro waarmee het zogenaamd Budgettair Kader Zorg (BKZ) in de periode 1994–2002 is gegroeid, kan slechts in grote lijnen worden vastgesteld waaraan dit bedrag is besteed”* (Zorguitgaven, p. 36).

In verschillende gevallen was de kennis wel aanwezig, maar werd deze niet of onvoldoende benut door de minister of de Kamer. Dezelfde Commissie Zorguitgaven stelde dat de Kamer zich onvoldoende bewust is geweest van de complexiteit van de zorg en de verschillende graden van autonomie van de betrokken instellingen. Volgens haar heeft de Kamer onvoldoende gebruik gemaakt van bestaande, meer diepgravende analyses van de wachtlijstproblematiek en het functioneren van de zorgsector.<sup>292</sup>



De Commissie Dijsselbloem die onderzoek deed naar Onderwijsvernieuwing toonde zich een verklaard voorstander van 'evidence based policy'. Beleid zou volgens haar alleen pas op grote schaal mogen worden toegepast indien uit wetenschappelijk onderzoek is gebleken dat het succesvol is. In haar rapport schetst de commissie dat bestaande gevalideerde kennis nog steeds onderbenut wordt. Het ministerie van OCW had onvoldoende aandacht voor pilots en experimenten en waar deze wel plaatsvonden werden de resultaten grotendeels genegeerd. *'De pilots voorafgaande aan de invoering van de tweede fase werden niet benut waardoor voorspelbare problemen niet tijdig werden onderkend'* (Onderwijsvernieuwingen, p. 130-131).

Een terugkerend fenomeen in de verschillende parlementaire onderzoeken is het feit dat vaak kost wat kost wordt vastgehouden aan een eenmaal ingeslagen weg. Kritische rapporten verdwijnen regelmatig in diepe laden, zo bleek o.a. uit het onderzoek naar infrastructuurprojecten. Er bestaat onvoldoende oog voor de risico's van de gekozen aanpak en varianten of alternatieven worden nauwelijks serieus genomen. De zojuist genoemde Commissie Onderwijsvernieuwingen vatte dit samen onder de noemer *'tunnelvisie'*. Ze gaf daarbij het voorbeeld van een rapport van de hoogleraar theoretische en historische pedagogiek Imelman, die in opdracht van de projectorganisatie van OCW onderzoek verrichtte naar de vernieuwing in het middelbaar onderwijs. Een bijlage bij dit rapport bevatte een vernietigend oordeel over het studiehuis. Het projectbureau meende echter dat het onderzoek niet aan de opdracht voldeed en vond het om die redenen niet opportuun dit onderzoek naar buiten te brengen.<sup>293</sup>

*"Er was, zeker ten tijde van de basisvorming en de tweede fase, sprake van een kleine en relatief gesloten beleidskring (...). Kritische onderzoeken en adviezen werden nogal eens genegeerd. (...) De onderwijsinspectie waarschuwde in haar Onderwijsverslag 1996 over de risico's voor kwetsbare leerlingen van het studiehuis. (...) De Onderwijsraad heeft regelmatig, achteraf gezien terechte kritiek geleverd op de beleidsvoorstellen. De Stuurgroep Profiel tweede fase waarschuwde dat aan noodzakelijke randvoorwaarden niet was voldaan. De eigen beleidsdirectie Voortgezet Onderwijs waarschuwde voor de overladenheid van de nieuwe profielen. Een goede argumentatie om deze kritiek te weerleggen heeft de onderzoekscommissie niet aangetroffen. De gesloten beleidskring van verantwoordelijke bewindslieden en vernieuwers vertoonde een tunnelvisie. Opvallend is dat voor de vastgestelde problemen (...) geen alternatieven werden ontwikkeld en afgewogen"* (Onderwijsvernieuwingen, p. 130).

Een bijzondere kenniscategorie wordt aldus gevormd door de informatie over risico's en de daaruit voortvloeiende risico-analyses. Deze informatie is regelmatig afwezig of laat te wensen over. De commissie die onderzoek deed naar de besluitvorming over de uitzending van militairen naar buitenlandse conflictgebieden constateerde dat het onduidelijk was hoe de beoordeling van de veiligheidsrisico's voor het personeel verloopt. Volgens de commissie moet in de brief aan de Kamer over de uitzending in een aparte paragraaf inzicht worden gegeven in de potentiële veiligheidsrisico's verbonden aan een uitzending. Deze risico-analyse zou betrekking moeten hebben

op zowel de risico's voor de gehele vredesoperatie als de specifieke risico's voor de Nederlandse eenheden.

*'Ambtelijke risico-analyses slaan zelden of nooit neer in één integraal document. Vaak wordt tijdens één of meer bijeenkomsten van een aantal terzake kundige ambtenaren, al dan niet in aanwezigheid van één of meer bewindspersonen, een inschatting van de risico's gemaakt. Voorts is het niet duidelijk op grond waarvan risico's aanvaardbaar of verantwoord worden genoemd'* (Besluitvorming uitzendingen, p. 489).

Informatiegebreken blijken regelmatig veroorzaakt te worden door verkokering van de besluitvorming en fragmentatie van de controle. Ook dit zijn terugkerende thema's in de verschillende parlementaire onderzoeken. Deze verkokering vindt plaats binnen departementen (tussen verschillende directies) en tussen departementen. Ministerie X is niet altijd op de hoogte van de informatie die beschikbaar is op Ministerie Y, of is het oneens over de politieke implicaties daarvan. Dit leidt met grote regelmaat tot een gebrekkige informatievoorziening aan de Kamer. De Commissie RSV wijdde harde woorden aan de gebrekkige communicatie tussen de meest betrokken departementen:

*"De interdepartementale communicatie en beleidsintegratie faalden zo volkomen dat de meest betrokkenen op de departementen van Defensie, Economische Zaken en Financiën elk voor zich tot vandaag overtuigd zijn dat zij zelf geen enkele maar hun collega's alle verantwoordelijkheid dragen voor deze kostbare nalatigheid in het beheer van publieke middelen"* (RSV, p. 455).

Enkele jaren later werd rond de paspoortaffaire geconstateerd dat de Tweede Kamer door de regering niet op de hoogte werd gesteld van de grote verschillen van inzicht, die bestonden tussen de Ministeries van Binnenlandse Zaken en van Buitenlandse Zaken.<sup>294</sup> De Commissie Van Traa die onderzoek deed naar de gang van zaken rond de Opsporingsmethoden vond het opvallend dat het ontbrak aan een gestructureerd overleg tussen de ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie over de georganiseerde criminaliteit en de bijzondere opsporingsmethoden. Volgens deze commissie is er sprake van een constante discussie en soms zelfs strijd tussen Justitie en Binnenlandse Zaken over allerlei onderwerpen die de politie raken.<sup>295</sup> De bovengenoemde Commissie Besluitvorming Uitzendingen stelt de fragmentarische besluitvorming expliciet aan de orde. Zelfs op het gebied van vraagstukken van oorlog en vrede blijkt de besluitvorming rommelig te kunnen zijn.

*'De commissie is van mening dat de besluitvorming binnen het kabinet incrementeel en fragmentarisch van karakter is geweest. (...) De commissie betreurt het dat een integrale afweging van het besluit om Dutchbat uit te zenden niet heeft plaatsgevonden, noch in het kabinet, noch in de Tweede Kamer'* (Srebrenica, p. 428).

De verkokerde behandeling door departementen wordt voortgezet door de behandeling in de commissiestructuur van de Kamer, welke vrijwel letterlijk een kopie vormt van de bestaande departementale indeling. De Commissie Uitvoeringsorganen

sociale zekerheid signaleert dat de bestaande verkokering bij de Tweede Kamer ertoe heeft geleid dat de inhoud van de sociale verzekeringswetgeving, de organisatorische vormgeving van de uitvoering van die wetgeving en de handhaving van die wetgeving gedurende de onderzoeksperiode los van elkaar aan de orde konden komen. De regering heeft deze samenhang ook niet aan de orde gesteld.<sup>296</sup> De Commissie Evaluatie opsporingsmethoden stelde dat het rapport van de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden heeft geleid tot een aantal substantiële wetswijzigingen, zoals het wetsvoorstel Bijzondere opsporingsbevoegdheden, een voorstel tot wijziging van de Wet op de politieregisters en enkele andere daarmee samenhangende wetsvoorstellen. Volgens deze Commissie Kalsbeek heeft de Kamer deze wetsvoorstellen echter niet gezamenlijk, dan wel in samenhang behandeld, hoewel daarop wel degelijk werd aangedrongen door de toenmalig minister van Justitie.<sup>297</sup>

Ook de Enquête Commissie Vliegkamp Bijlmermeer toonde zich kritisch over de wijze waarop de Tweede Kamer in dit dossier geopereerd heeft. Volgens haar is de haperende agendering van de vliegkamp voor een deel te wijten is aan de werkwijze van de Tweede Kamer. Het onderwerp 'bleef hangen' in de vaste commissie van Verkeer en Waterstaat en er is te weinig samengewerkt tussen de verschillende betrokken vaste Kamercommissies.<sup>298</sup> De Commissie constateerde voorts dat het blijkbaar in het parlement niet gebruikelijk is om passende werkvormen hiervoor te initiëren. *“Door verschillende woordvoerders is doorlopend getracht informatie ten behoeve van de vliegkamp boven tafel te krijgen. Het weinig gestructureerde karakter waarmee dat gebeurt, is mede debet aan een verbrokkelde behandeling door het kabinet.”* (Vliegkamp Bijlmermeer, p. 396) In algemene zin toonde de Commissie Vliegkamp Bijlmermeer zich bezorgd over de verkokerde aanpak van maatschappelijke problemen die zich over meerdere beleidsterreinen uitstrekken.

*“De Commissie is verontrust over het feit dat de aanpak van maatschappelijke vraagstukken door de departementale en parlementaire werkwijze blijkbaar niet leidt tot gecoördineerd optreden”* (Vliegkamp Bijlmermeer, p. 402).

#### **Conclusie 04**

De Kamer beschikt regelmatig over onvoldoende kennis en informatie om haar controlerende rol goed te kunnen vervullen. In sommige gevallen is deze kennis eenvoudigweg niet beschikbaar en in andere gevallen wordt de aanwezige kennis niet goed benut. Soms is er sprake van een 'tunnelvisie' bij het kabinet of bij kabinet én Kamer. Er is onvoldoende zicht op reëel bestaande risico's, of de communicatie daarover laat te wensen over. De verkokering en fragmentatie in de ambtelijke, bestuurlijke en parlementaire behandeling leidt regelmatig tot gebrekkige besluitvorming.

#### **E. Kamer schiet ook zelf tekort**

In de voorgaande hoofdstukken is een patroon van tekortschietende informatievoorziening geschetst. De Kamer wordt regelmatig onjuist of onvolledig geïnformeerd door de minister; ambtenaren informeren hun minister en collega ambtenaren gebrek-

kig, er wordt onvoldoende gebruik gemaakt van bestaande kennis, er is onvoldoende zicht op beleidsrisico's en op de uitvoering van beleid. Vanuit het perspectief van een rationele politieke besluitvorming en democratische controle zijn dit ernstige gebreken.

De werkelijkheid kent echter meerdere dimensies. In deze paragraaf wordt geconstateerd dat de Tweede Kamer vaak ook zélf tekort schiet in haar controlerende taak. De Kamer is kort van geheugen, gaat mee in de waan van de dag en laat politieke overwegingen vaak prevaleren boven het scherp bevragen van de minister en toetsen van het kabinetsbeleid. De Kamer heeft zelf ook 'boter op het hoofd', zo blijkt uit diverse parlementaire onderzoeken. Dat bleek reeds ten tijde van de RSV Enquête:

*“De Tweede Kamer was vaak afwezig, onoplettend of vergeetachtig”* (RSV, p. 456).

Zo blijkt de Kamer soms onvoldoende aandacht te hebben voor de fundamentele afwegingen die gemaakt moeten worden. De Commissie Uitvoeringsorganen sociale verzekeringen concludeerde dat de Kamer in de betreffende onderzoeksperiode te passief was, waardoor noodzakelijke stelselwijzigingen niet werden gestimuleerd. Op andere momenten toonde de kamer zich zodanig verdeeld, waardoor fundamentele wijzigingen in het stelsel en de uitvoeringsorganisatie niet konden worden doorgevoerd. Eensgezind bleek de Kamer vooral te zijn in het blokkeren van wijzigingen.<sup>299</sup>

*“Kenmerkend voor de houding van de Kamer over de gehele periode is dat deze bij herhaling een afwachtende positie inneemt. Voorstellen van de zijde van de regering worden in eerste instantie afgetast, nog eens op verschillende manieren belicht en becommentarieerd. (...) Naar de waarneming van de commissie heeft het lang geduurd voordat de Kamer doordrongen was van de ernst en omvang van het groeiende volume uitkeringen en, dientengevolge, van de noodzaak tot ingrijpen in het stelsel. (...) Voor de fundamentele aspecten van het stelsel bestond hoegenaamd geen aandacht meer. Laat staan voor de vraag of de wijze waarop het stelsel was gaan functioneren nog lang houdbaar zou zijn”* (Uitvoeringsorganen sociale verzekeringen, p. 407-409).

Bij de besluitvorming over deelname van Nederland aan vredesoperaties blijkt de Kamer vooral reactief en meegaand te zijn. Volgens de betreffende commissie is de invloed van de Tweede Kamer op de politieke besluitvorming inzake vredesoperaties voor een groot deel afhankelijk van de mate waarin de Kamer zelf initiatieven daartoe neemt. Als positief voorbeeld in deze wijst de commissie op de besluitvorming ten aanzien van de operaties in en rond Kosovo. Het eigen initiatief van de Tweede Kamer leidt er toe dat in internationaal verband actie wordt ondernomen op het gebied van de opvang van vluchtelingen.<sup>300</sup>

Te vaak laat de Kamer zich leiden door incidenten. Uit de parlementaire enquête naar de paspoortaffaire bleek dat de rol van de Tweede Kamer te veel in het teken stond van incidentele beoordelingen van sommige aspecten van het paspoortproject. De Kamer heeft kansen laten liggen om het paspoortproject bij te sturen op basis van door haar te

formuleren doelstellingen op hoofdlijnen.<sup>301</sup> Ook de Commissie Onderwijsvernieuwing constateerde dat er sprake was van een zeker incidentalisme in de beoordeling door de Kamer. De vernieuwingen kregen nauwelijks tijd om zich te bewijzen. Eerst was er unanieme steun in de Kamer voor de tweede fase en het vmbo en deze brede steun staat in schril contrast met de scherpe kritiek die dezelfde Kamer al weer kort na de invoering ventileerde, aldus de commissie.<sup>302</sup>

Met enige regelmaat constateren parlementaire onderzoekscommissies dat er sprake is van een relatief monistische bestuurscultuur. De as regering en coalitiepartijen versus oppositie is in de praktijk dominanter dan de as parlement versus kabinet.<sup>303</sup> In het onderzoek over de Opsporingsmethoden constateerde de betreffende commissie dat politieke overwegingen het bij één van de coalitiepartners wonnen van het bevragen van de ministers over de wezenlijke punten van de gehanteerde opsporingsmethoden.<sup>304</sup> Bij de besluitvorming over uitzendingen van Nederlandse militairen stelde de fractievoorzitter van de SP de informatievoorziening aan de Kamer aan de orde, meer in het bijzonder het feit dat volgens hem systematisch een deel van de Tweede Kamer wel wordt ingelicht en een ander deel niet. De minister-president ontkende bij brief dat dit het geval is. De betreffende onderzoekscommissie constateert echter dat daarna in een Torentjesoverleg afgesproken werd dat de fractievoorzitters van de coalitiepartijen drie maal per week de door Buitenlandse Zaken opgestelde Update Kosovo zullen ontvangen.<sup>305</sup> Andere partijen ontvangen deze informatie niet. De Commissie Infrastructuurprojecten zegt hierover:

*“Coalitiepolitiek is inherent aan het Nederlandse politieke systeem met een evenredige vertegenwoordiging in het parlement en een relatief groot aantal politieke partijen. Regeren is alleen mogelijk in coalities en een coalitie moet op een solide basis in de Tweede Kamer kunnen rekenen. In de twee onderzochte casussen heeft het strategisch monisme te veel de overhand gekregen. Dit is ten koste gegaan van de primaire rol van het parlement: kritische beoordeling van en controle op het regeringsbeleid. De Betuweroute en de HSL-Zuid laten duidelijk zien dat het daar meer dan eens aan heeft ontbroken. Als het erop aankwam, schaarden de coalitiepartijen zich achter de regering, ongeacht of het om relatief onbeduidende details of om majeure keuzes ging” (Infrastructuurprojecten, p. 75).*

Bij de besluitvorming over Betuwelijn en HSL was er niet alleen sprake van strategisch monisme, maar werd dit veroorzaakt dan wel versterkt door gemaakte afspraken in het regeerakkoord (de TCI spreekt zelf van ‘gijzeling door het regeerakkoord’). De binding aan het regeerakkoord doet zich ook voor op andere terreinen en beperkt het controlerend vermogen van de Kamer. Ook bij de onderwijsvernieuwingen leidde de binding aan het regeerakkoord tot negatieve effecten:

*“Afspraken in het regeerakkoord bepalen de ruimte voor de Kamer bij de wetsbehandeling die daarop volgt. Zo werd het proces van wetgeving van opeenvolgende vernieuwingen steeds weer onder druk gezet door harde afspraken in het regeerakkoord over het tijdspad van invoering. Hetzelfde gold voor inhou-*

*delijke kritiek. Wijzigingsvoorstellen werden afgewezen simpelweg door te stellen dat zij in strijd waren met het regeerakkoord” (Onderwijsvernieuwingen, p. 134).*

Overigens is de binding aan het regeerakkoord niet alleen negatief te duiden. Het is ook een vorm van zelfbinding, van kabinet én coalitiepartijen, teneinde bepaalde doelstellingen te realiseren.

Een ander aspect in het tekort schieten van de Kamer is de gebrekkige aandacht voor de effecten van beleid in de uitvoering. De debatten in de kamer zijn vaak sterk gepolitiseerd en standpunten worden ingenomen op basis van ideologische uitgangspunten. In het RSV-onderzoek werden in dit kader harde noten gekraakt over het opereren van de Tweede Kamer:

*“De Tweede Kamer wist van de (voor een ieder zichtbare) kloof tussen illusie en realiteit, tussen doelstelling en verwezenlijking, maar steunde in meerderheid het gevoerde beleid. Zij draagt dan ook mede verantwoordelijkheid voor dat beleid en de uitkomsten ervan” (RSV, p. 456).*

Uit het onderzoek van de Commissie Van Traa bleek dat de Kamer de minister niet bevraagd heeft op de gebruikte methoden en de organisatie van de opsporing. Het parlement heeft de organisatie en het functioneren van de CID, van observatieteams of arrestatieteams nooit aan enige controle onderworpen.<sup>306</sup> De aandacht voor de feitelijke uitvoeringspraktijk is vaak het stiefkindje in het politieke debat, hoewel zich de laatste jaren een kentering lijkt voor te doen.

Het parlement blijkt regelmatig tekort te schieten in haar controlerende taak. Kamerleden scoren in de media vooral goed met nieuwe beleidsvoorstellen en plannen. Controleren is een ambacht dat relatief arbeidsintensief is. Het door de tijd heen volgen van de gang van zaken rond bepaalde beleidsthema's vergt meer tijd en discipline dan veel parlementariërs zich kunnen of willen veroorloven. Een belangrijke aanbeveling van de Commissie die onderzoek deed naar Bouwsubsidies was dat de Kamer en het kabinet zich nader zouden moeten beraden over de effectiviteit van het controlebestel.<sup>307</sup>

*“De aandacht van de Kamer heeft zich in de periode 1968 – 1988 behalve in de laatste paar jaren, niet of nauwelijks gericht op controle van uitgaven en inkomsten van de Rijksoverheid of op controle bij VROM in het bijzonder” (Bouwsubsidies, p. 304-305).*

De rechtmatigheid van uitgaven is relatief eenvoudig te controleren. Veel lastiger is het om betekenisvolle uitspraken te doen over de doelmatigheid van beleid. Deze worsteling is terug te zien in de moeite die het kost om de jaarlijkse Verantwoordingsdag (derde woensdag in mei) tot een succes te maken. De Commissie Zorguitgaven constateerde dat de verantwoording en het toezicht zich vooral richten op het aspect van rechtmatigheid, maar niet op de doelmatigheid van het beleid en de uitgaven.<sup>308</sup>

Een laatste constatering heeft betrekking op het feit dat manifeste informatiegebreken doorgaans door de Kamer worden geaccepteerd. Toen de Kamer via een kamerbreed aangenomen motie de regering verzocht om de argumenten achter de beleidskeuzes uit het ICES-fonds – het betrof hier miljardeninvesteringen, kreeg het een ‘enorm pakket stukken zonder leeswijzer’. De Kamer liet de minister ermee weggkomen.

*“De Tweede Kamer (...) tolereerde de summiere informatievoorziening over de voortgang van de projecten en stelde weinig kritische vragen over de organisatie en het verloop van de uitvoering, terwijl daar wel alle aanleiding toe bestond”* (Infrastructuurprojecten, p. 26).

Uit het onderzoek Besluitvorming Uitzendingen bleek dat de Kamer geen consistente lijn hanteert in voorstellen van het kabinet dienaangaande. *‘Regelmatig neemt de Tweede Kamer brieven van het kabinet inzake uitzending van militairen voor kennisgeving aan. Bij omvangrijke uitzendingen vindt soms een plenair debat plaats, terwijl in vergelijkbare gevallen wordt volstaan met een Algemeen Overleg.’* (Besluitvorming uitzendingen, p. 486) Ook het Toetsingskader voor uitzendingen bleek nauwelijks integraal te worden gebruikt. Hoewel dit Toetsingskader hier expliciet voor is opgesteld blijken de meeste vredesoperaties niet integraal te zijn getoetst aan de hand van het Toetsingskader, maar aan per operatie verschillende criteria.<sup>309</sup>

De Kamer wordt wel verweten dat ze zich teveel bemoeit met details en dat er sprake is van micromanagement, aldus o.a. de TCI. Dat verwijt is terecht aldus Kamerlid Vos.

*“Het is ook relatief gemakkelijk om details te kennen. Het kost daarentegen soms heel veel tijd om écht zicht te krijgen op de hoofdlijnen. Neem de Parlementaire Commissie Onderwijsbeleid. Daar is heel veel noeste arbeid verricht en Kamerleden hebben zich een lange periode vrijgemaakt om zich daaraan te wijden. En dan, na lang studeren en nadenken en met heel veel mensen praten krijg je zicht op wat er nu eigenlijk aan de hand was in het onderwijsbeleid. Die tijd is Kamerleden doorgaans niet gegeven (...). Iedereen kent de medialogica, waarbij je direct wordt geacht te reageren op het ochtendnieuws. De grote lijnen raken zo regelmatig buiten beeld”* (M.L. Vos).

## Conclusie 05

De Tweede Kamer schiet ook zelf regelmatig tekort in haar controlerende taak, zo blijkt uit vijftwintig jaar parlementair onderzoek. De Kamer is soms kort van geheugen, gaat mee in de waan van de dag en laat politieke overwegingen met enige regelmaat prevaleren boven het scherp toetsen van het kabinetsbeleid. De Kamer verliest zich regelmatig in details, terwijl een debat over de fundamentele afwegingen niet altijd plaats vindt. Gebrekkige informatie van het kabinet wordt door de Kamer doorgaans geaccepteerd. Coalitiebelangen en overwegingen, al dan niet gematerialiseerd in een regeerakkoord, winnen het vaak van een zelfbewuste dualistische houding van de Kamer.

### 4.2.3 Denkrichtingen

De verschillende onderzoekscommissies sluiten zonder uitzondering af met een reeks conclusies en aanbevelingen. De meeste daarvan hebben betrekking op het specifieke inhoudelijke thema waarnaar de commissie in kwestie onderzoek heeft verricht. Daarnaast worden er vaak ook enkele algemene aanbevelingen gedaan. Een deel daarvan heeft betrekking op de informatierelatie tussen regering en parlement of de informatiepositie van de Kamer. Een aantal aanbevelingen heeft betrekking op het mogelijk maken van directe contacten tussen Kamerleden en ambtenaren. Andere aanbevelingen zijn gericht op het expliciteren van informatiebehoeften, het integraal behandelen van samenhangende voorstellen en het evalueren van de uitvoering. Ten slotte bestaat er brede aandacht voor het versterken van de kennisfunctie en de informatieverwerkingscapaciteit van de Kamer.

#### Expliciteren informatiebehoeften

Teneinde te komen tot een betere politieke afweging is het van belang dat expliciet wordt gearticuleerd welke informatie nodig is om tot een goede afweging te kunnen komen. Dat geldt allereerst voor de informatiestromen tussen ambtenaar en minister. *“De commissie beveelt aan dat bewindspersonen bij hun aantreden duidelijke afspraken maken met en instructies geven aan de secretaris-generaal over de informatie die aan hen zal worden voorgelegd en over de wijze waarop deze moet worden verschaft”* (Bouwsubsidies, p. 374). Misschien nog belangrijker is het precies formuleren van de informatiebehoeften van de Kamer als controleur van de regering.

*“De Tweede Kamer dient helder te zijn over de informatie die ze wil ontvangen. Bij de informatievoorziening is het ook een verantwoordelijkheid van het parlement als ontvanger van informatie om te expliciteren over welke informatie zij wil beschikken en hier met de regering expliciete afspraken over te maken”* (Infrastructuurprojecten, p. 44).

Het spreekt voor zich dat duidelijk moet zijn wanneer de Kamer instemt met belangrijke beslissingen. Dat was bij de uitzending van vredesoperaties niet altijd het geval en gold in zekere mate ook bij de besluitvorming over infrastructuurprojecten.

*“Het is van groot belang om een duidelijk moment te markeren waarop het voor alle betrokkenen helder is dat dit het moment is waarop de Kamer «instemming» verleent. Dit is van belang voor de transparantie van de besluitvorming, maar ook omdat na het passeren van dit moment de marges voor nadere besluitvorming smal zijn”* (Besluitvorming uitzendingen, p. 493).

#### Integrale behandeling

Een andere terugkerende aanbeveling is gelegen in het integraal behandelen van samenhangende elementen. Het in samenhang behandelen en bespreken van alle relevante aspecten is wenselijk bij de besluitvorming over uitzending van Nederlandse



militairen. Volgens de betreffende commissie dient het kabinet bij het nemen van een besluit en bij het verantwoorden van dit besluit aan de Tweede Kamer inzicht te geven in alle aspecten die van belang zijn met betrekking tot een uitzending. Het eerder genoemde Toetsingskader biedt daartoe een bruikbaar referentiekader.<sup>310</sup> De Commissie Vliegkamp Bijlmermeer adviseert de Tweede Kamer om nieuwe, commissie-overstijgende werkwijzen te ontwikkelen.

*“In het dossier Bijlmerramp heeft het intern de Tweede Kamer aan een goede coördinatie ontbroken. De Tweede Kamer zou, wanneer een onderwerp dit vereist, eerder gebruik moeten maken van een werkwijze die afwijkt van gebruikelijke indeling in vaste commissies. De Commissie beveelt aan dat de commissie voor de Werkwijze van de Tweede Kamer dit probleem nader bestudeert en met voorstellen komt”* (Vliegkamp Bijlmermeer, p. 405).

### **Uitvoeringstoets en periodieke evaluaties**

Teneinde de effectiviteit van beleid te vergroten, is een toets in de uitvoeringspraktijk noodzakelijk. Dit kan via stapsgewijze experimenten en opschaling van beste praktijken, aldus de Commissie Onderwijsvernieuwingen. Volgens deze commissie zijn eenmalige grootschalige veranderingen veelal tot mislukken gedoemd. Daarom dient er wettelijk ruimte te worden geschapen om stapsgewijs en gedurende een aantal jaren met een aantal scholen te experimenteren met de invoering van onderwijsvernieuwingen. De nieuwe methoden of structuren worden aldus eerst op kleine schaal beproefd door initiatiefrijke scholen, welke worden gevolgd via monitoring en evaluatie-onderzoek. *‘De wetgever kan daar van leren bij de vaststelling van een definitieve regeling, waarbij hij dan goed zicht heeft op de hanteerbaarheid ervan in de onderwijspraktijk.’* Voor een dergelijke gefaseerde invoering van beleid dient wel de wettelijke ruimte te worden geschapen.<sup>311</sup>

Andere commissies pleiten voor periodieke evaluaties. Zo dient volgens de Commissie Bijstand de Bijstandswet periodiek, bijvoorbeeld om de vier jaar, te worden geëvalueerd. Daarbij dient de minister aan te geven welke beleidsinformatie is verzameld, hoe met beleidsinformatie is omgegaan, en hoe is gereageerd op de aanbevelingen van de inspectie.<sup>312</sup> In soortgelijke zin laat de Commissie Bouwnijverheid zich uit.

*“De enquêtecommissie geeft als algemene aanbeveling dat het kabinet de werking van de mededingings- en aanbestedingsregels in de bouwnijverheid periodiek, uiterlijk om de vier jaar, evalueert en de resultaten daarvan aan de Tweede Kamer rapporteert”* (Bouwnijverheid, p. 302).

### **Terugzendrecht**

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten schonk veel aandacht aan de gebrekkige kennisfunctie van de Kamer. Zij pleit onder andere voor een onafhankelijke toets op de kwaliteit van de door het kabinet aangeboden informatie. Volgens haar moet de Tweede Kamer informatie, die cruciaal is voor het uitvoeren van haar taken op het gebied van sturing en controle, op systematische wijze kunnen laten toetsen

door onafhankelijke partijen. Dit is volgens de commissie nodig omdat Kamerleden in een woud van tegenstrijdige informatie hun weg moeten zien te vinden. Voor haar informatievoorziening is de Kamer grotendeels afhankelijk van het instituut dat ze moeten controleren. *“Dit vereist dat de Tweede Kamer bij belangrijke vraagstukken en op belangrijke momenten de kwaliteit van de informatie onafhankelijk moet kunnen laten toetsen.”*<sup>313</sup> Indien de versterkte informatie niet toereikend is zou de Kamer gebruik moeten kunnen maken van een ‘terugzendrecht’. In het geval van gebrekkige voortgangsrapportages krijgt de betrokken minister dan de opdracht om ‘het huiswerk nog eens over te doen’.

*“Voorgesteld wordt de commissie voor Rijksuitgaven en Grote Projecten te machtigen dat zij een onvolledige voortgangsrapportage kan terugzenden aan de verantwoordelijke bewindspersoon die binnen een vastgestelde termijn alsnog dient te voldoen aan de in het protocol opgenomen informatie-eisen”* (Infrastructuurprojecten, p. 84).

Bij de besluitvorming over het JSF-dossier in het voorjaar van 2009 maakte de vaste Kamercommissie voor Defensie voor het eerst gebruik van dit terugzendrecht.

### Contacten Kamerleden – ambtenaren

Een terugkerend thema in het parlementair onderzoek van de laatste decennia is het feit dat Kamerleden slechts via de band van de Minister kunnen communiceren met ambtenaren van departementen. Veel kennis over de voetangels en klemmen rond een bepaald beleidsdossier zit in de hoofden van betrokken ambtenaren, maar Kamerleden hebben formeel geen toegang tot deze bron van kennis, dan na toestemming van de minister.

*“Dergelijk overleg met ambtelijke diensten, buiten de ministers om, verloopt stroef. Er lijkt sprake te zijn van weerstand om informatie prijs te geven. De Commissie vindt dit betreuenswaardig want informatief overleg met ambtelijke diensten kan zeer verhelderend zijn om verschillende redenen”* (Vliegkamp Bijlmermeer, p. 393).

De TCI constateerde: *“Ambtelijke professionals worden gestimuleerd «meer naar buiten te gaan», mogen met iedereen in contact treden, zo lang het maar niet met Kamerleden is. Het is een voorbeeld van sturen op wantrouwen”* (Infrastructuurprojecten, p. 48). Het uitgangspunt van de bestaande regeling is dat de minister vooraf in de gelegenheid moet worden gesteld zijn politieke verantwoordelijkheid voor het handelen van ambtenaren te dragen. De TCI stelde dan ook voor om de betreffende regeling aangaande contacten tussen Kamerleden en rijksambtenaren te versoepelen. Op deze wijze zou de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over technische aspecten van grote projecten kunnen verbeteren.<sup>314</sup>

Ook wanneer de Kamer via een expliciete Kameruitspraak te kennen geeft direct informatie te willen ontvangen van een ZBO, wordt deze wens niet gehonoreerd. In dit kader is gang van zaken rondom de motie-Wöltgens illustratief te noemen.<sup>315</sup> In deze

(kamerbreed aangenomen) motie werd uitgesproken dat het parlement minstens één keer per jaar rechtstreeks geïnformeerd dient te worden over de ontwikkeling van het proces dat met de nieuwe wetgeving op het terrein van de Ziektewet en de WAO is beoogd. De Kamer verzocht de regering het nieuwe onafhankelijke toezichthoudende orgaan voor de werknemersverzekeringen met deze taak te belasten. Met de motie werd beoogd de door de parlementaire enquêtecommissie uitvoeringsorganen sociale verzekeringen geconstateerde geringe belangstelling en betrokkenheid van het parlement bij de uitwerking en uitvoering van belangrijke wetgeving op te heffen. *“In zijn reactie op de motie-Wöltgens heeft de staatssecretaris de betekenis ervan afgezwakt. Hij verklaarde zich bereid alle rapportages van het Ctsv direct door te sturen naar de Kamer, waarmee het principiële aspect van de motie (rechtstreekse rapportage van Ctsv aan Kamer) werd ontkracht. De Kamer liet het daarbij (...)”*, aldus de commissie die onderzoek deed naar de gang van zaken rondom Ctsv.<sup>316</sup> De betreffende commissie stelt dan ook dat, mede gelet op de behoefte die bij de Kamer bestaat om de informatievoorziening te verruimen en het controlerend instrumentarium van de Kamer te verbeteren, de mogelijkheden van rechtstreekse informatieverzameling via ZBO's opnieuw aandacht behoeven. Een en ander kan geregeld worden via de bepalingen in de instellingswetten van ZBO's. Volgens de commissie kan het in bepaalde gevallen nuttig kan zijn als de Kamer door ZBO's rechtstreeks geïnformeerd wordt over de uitvoering van wetten. De ministeriële verantwoordelijkheid verzet zich daar niet tegen.<sup>317</sup>

In uitzonderingsgevallen wordt direct contact tussen Kamerleden en ambtenaren wel toegestaan, hetgeen bijdraagt tot een beter begrip van de Kamer.

*“Ook informele contacten met ambtenaren en werkbezoeken aan de uitgezonden militairen vormen voor Kamerleden een bron van informatie. De werkbezoeken aan onder meer de Nederlandse UNPROFOR-eenheden en de mariniers in Cambodja hebben duidelijk bijgedragen aan een beter begrip bij de betreffende Kamerleden van de voortgang van deze operaties.”*(Besluitvorming uitzendingen, p. 484)

Volgens de Commissie Besluitvorming Uitzendingen zou de Kamer vaker gebruik moeten maken van de mogelijkheid om, al dan niet in het openbaar, ambtenaren en militairen te horen voorafgaande aan en tijdens vredesoperaties. De betreffende bewindspersoon dient hier in beginsel de ruimte voor te geven.<sup>318</sup> Ook de commissie die onderzoek verrichtte naar Visquoteringsregelingen doet de aanbeveling aan het Presidium om in dialoog met de regering het in principe mogelijk te maken ambtenaren buiten aanwezigheid van de verantwoordelijke bewindspersoon en/of andere ambtenaren te horen, zoals dit nu reeds mogelijk is bij parlementaire enquêtes.<sup>319</sup> In deze lijn ligt ook de aanbeveling van de Commissie Vliegkamp Bijlmermeer: *“De Tweede Kamer moet de mogelijkheid krijgen om met ambtelijke diensten contact te leggen met het oog op het verzamelen van informatie, het verbreden en het verdiepen van de kennis van de leden van de Tweede Kamer.”*(Vliegkamp Bijlmermeer, p. 405)

## Versterken kennisinfrastructuur Kamer

Eén van de problemen om te komen tot een effectieve controle is de beperkte ondersteuning van de Kamer. Verschillende parlementaire onderzoekscommissies constateren dat de Kamer over onvoldoende mogelijkheden en capaciteit beschikt die nodig is om haar controlerende rol goed te kunnen vervullen.

*“Waar departementen zich in kennis en personeelsomvang kunnen meten met multinationals, opereren Kamerleden als kleine zelfstandigen. Nergens anders in de samenleving hebben mensen met zo’n belangrijke beslissingsbevoegdheid zo’n minimale kennisinfrastructuur ter beschikking.”<sup>320</sup>*

Een minister heeft, afhankelijk van de omvang van zijn departement ongeveer 1.000 tot 5.000 beleidsambtenaren en kenniswerkers tot zijn beschikking. Daarnaast wordt hij bijgestaan door verschillende planbureaus en adviesraden, zoals het Centraal Planbureau, het Sociaal Cultureel Planbureau en het Planbureau voor de Leefomgeving.

Een Kamerlid heeft gemiddeld ongeveer één fte aan inhoudelijke ondersteuning, inclusief de fractie-ondersteuning. Daarnaast worden Kamerleden bijgestaan door verschillende ambtelijke diensten van de Kamer, zoals de Diensten Commissie-ondersteuning, het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven en de Dienst Informatievoorziening.

In het onderzoek naar Ctsv worden enkele algemene uitgangspunten geformuleerd voor de verhouding controleur versus gecontroleerde. *“Uitgangspunt (de thans meest voorkomende situatie) is: het orgaan dat een bevoegdheid tot interventie of correctie heeft, verwerft zelf de daarvoor benodigde gegevens, al dan niet mede op basis van zelfrapportage door de onder toezicht gestelde”* (Ctsv, p. 155). Voorgaand citaat heeft betrekking op de relatie tussen toezichthouder en de onder toezicht gestelde in algemene zin. Hoewel deze opmerkingen met name gericht zijn op de verhouding tussen minister en zelfstandige bestuursorganen, lijkt er op voorhand geen reden om aan te nemen waarom deze niet ook betrekking zouden kunnen hebben op de verhouding tussen de Tweede Kamer en de minister. Het is in zekere zin merkwaardig dat de belangrijkste toezichthouder in ons staatsbestel, het parlement, nauwelijks over rechten en mogelijkheden beschikt voor zelfstandige gegevensverwerving. Voor het zelfstandig verwerven van de benodigde gegevens voor adequate controle, behoeft het parlement een omvangrijker ondersteuning dan zij nu heeft.

Uitbreiding van een parlementair kenniscentrum ligt hierbij in de rede. Er is capaciteit nodig voor het verzamelen en verwerken van de toenemende hoeveelheid informatie. Rapporten en onderzoeksgegevens van departementen kunnen op deze wijze nog eens kritisch tegen het licht worden gehouden. De Commissie Besluitvorming Uitzendingen ondersteunt de initiatieven om binnen de Tweede Kamer tot vergroting van de interne onderzoeks capaciteit te komen.<sup>321</sup> In deze lijn luidt ook de aanbeveling van de TCI die pleit voor een onafhankelijk parlementair kennis- en controlecentrum als *‘countervailing power’*.<sup>322</sup>

### **Toegang tot Planbureaus**

Ook zou de Kamer geholpen zijn met een zelfstandig recht op toegang tot de onderzoekscapaciteit van verschillende adviesraden en planbureaus, zoals het Centraal Planbureau, het nieuwe Planbureau voor de Leefomgeving, e.a. *“Om (...) over meer specialistische kennis te kunnen beschikken wordt voorgesteld om de planbureaus een onafhankelijke positie te geven door wettelijk een gelijkwaardige toegang voor kabinet en Tweede Kamer tot de onderzoekscapaciteit van de planbureaus vast te leggen”* (Infrastructuurprojecten, p. 84).

### **Hearings**

Er dient meer gebruik gemaakt te worden van parlementaire hoorzittingen en dit instrument dient herijkt te worden naar voorbeeld van de Amerikaanse *‘hearings’*. Daarbij kan meer kennis uit het land worden gemobiliseerd, maar zouden ook ambtenaren moeten kunnen worden gehoord. De TCI verwoordde deze aanbeveling aldus: *“Omdat tussen een rondetafelgesprek en een parlementair onderzoek een grote afstand zit, wordt voorgesteld om het instrument van de parlementaire hoorzitting te herijken. (...) Daarbij moet ook de mogelijkheid geopend worden dat direct verantwoordelijke ambtenaren bij een project of een wetsvoorstel zonder tussenkomst van de minister kunnen worden gehoord”* (Infrastructuurprojecten, p. 84). De Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid deed een nadrukkelijke aanbeveling voor het houden van hoorzittingen in het land.<sup>323</sup> Hoorzittingen zouden meer gericht moeten zijn op het optimaal informeren van de Kamer, dan op het faciliteren van beïnvloeding van de Kamer door belangenorganisaties. Dit stelt eisen aan de voorbereiding, organisatie en de te hanteren werkwijze bij hoorzittingen.

## 4.2.4 Reflectie

Het leren van parlementair onderzoek is in Nederland een relatief onderontwikkelde discipline. De aanbevelingen van onderzoekscommissies krijgen weliswaar vaak op enigerlei wijze gevolg in de vorm van beleidswijzigingen of aanpassing van regelgeving, maar van een politiek of wetenschappelijk discours over de conclusies en aanbevelingen van verschillende parlementaire onderzoekscommissies door de tijd heen is nauwelijks sprake. In figuur 4.5 is schematisch weergegeven in welke van de onderzochte parlementair onderzoeken er sprake was van substantiële informatiegebreken.

Naam onderzoek	Jaar	geen / nauwelijks informatiegebreken	substantiële informatiegebreken
1. Regeringsbeleid 1940-1945	1956	(niet onderzocht)	
2. RSV	1984		X
3. Subcommissie visquotering	1987		X
4. Paspoortenquête	1988		X
5. Kinderbescherming	1990	X	
6. De zaak-Bosio	1992	X	
7. Uitvoeringsorganen sociale verzekeringen	1993		X
8. Subcommissie bijstand	1993		X
9. Besluitvorming volksgezondheid	1994	X	
10. Toezicht verzekeringskamer	1995	X	
11. Stichting Woningbeheer Limburg	1996	X	
12. College van toezicht sociale verzekeringen	1996		X
13. Klimaatverandering	1996	(nvt vanwege verkennend karakter)	
14. Opsporingsmethoden	1996		X
15. Werkgroep subsidieverlening TCR	1996		X
16. Technolease	1997	X	
17. Werkgroep aanpak riooloverstorten	1998	X	
18. Asbestproblematiek Cannerberg	1998	X	
19. Werkgroep onderzoek archieven AIVD	1998	(niet onderzocht)	
20. Evaluatie opsporingsmethoden	1999		X
21. Vliegcramp Bijlmermeer	1999		X
22. Besluitvorming uitzendingen	1999		X
23. Vliegcramp Eindhoven	2000	X	
24. Biotechnologie	2001	(niet onderzocht)	
25. Srebrenica	2003		X
26. Bouwnijverheid	2003		X
27. Integratiebeleid	2004	X	
28. Zorguitgaven	2004		X
29. Infrastructuurprojecten	2004		X
30. TBS-stelsel	2006	X	
31. Onderwijsvernieuwingen	2008		X

Figuur 4.5: Geconstateerde informatiegebreken in parlementair onderzoek sinds 1945

In de voorliggende paragrafen hoop ik voldoende materiaal te hebben aangedragen welke deze conclusie rechtvaardigt. In ongeveer 60 % van deze parlementair onderzoeken was er sprake van zodanig substantiële informatiegebreken dat de betrokken bewindspersoon zijn ministeriële verantwoordelijkheid niet goed kon dragen, of waardoor de Tweede Kamer haar controlerende rol niet goed kon vervullen.

Bij wijze van afsluiting wil ik in deze paragraaf kort reflecteren op het fenomeen 'leren van parlementair onderzoek'. Achtereenvolgens zal ik ingaan op het leervermogen van departementen, op de mate waarin de Kamer lessen trekt uit parlementair onderzoek en op de rol van de academia in deze. Ik zal het kort houden, gezien de omvang van dit hoofdstuk.

### **Leren door departementen**

In 2007 bracht de Algemene Rekenkamer een rapport uit onder de titel 'Leren van parlementair onderzoek'.<sup>324</sup> Het onderzoek van de Rekenkamer beoogde niet zozeer lessen te trekken uit de inhoudelijke bevindingen en aanbevelingen van verschillende parlementaire onderzoekscommissies, maar was erop gericht om meer zicht te krijgen op de wijze waarop departementen omgaan met parlementair onderzoek en de conclusies en aanbevelingen uit deze onderzoeken. Op basis van een drietal casestudies trekt de Rekenkamer enkele algemene conclusies. Zij constateert dat parlementair onderzoek altijd een zekere spanning in zich bergt, namelijk tussen enerzijds politieke controle en anderzijds leren voor de toekomst. Interessant in dit kader is ook het onderscheid tussen de causaal-casuïstische benadering en de contextueel-vergelijkende benadering van parlementair onderzoek (De Bruijn 2007). Het element van politieke controle krijgt in de media veel aandacht en wordt al snel versmald tot het 'afrekenen' met de verantwoordelijke personen. De Algemene Rekenkamer onderscheidt daarnaast drie vormen van leren voor toekomstig beleid: het leren door het voorkomen van fouten, het leren door het vinden van oplossingen voor meer structurele beleidsproblemen en het leren via de voortdurende ontwikkeling van nieuwe oplossingen en innovaties.<sup>325</sup> De meeste parlementaire onderzoeken laten mengvormen zijn, waarbij tegelijkertijd sprake is van 'afrekening' en 'leren'.

Bij de betrokken departementen worden na een parlementair onderzoek meestal verbeteracties in gang gezet. Over het algemeen steken departementen de meeste energie in aanbevelingen die '*quick wins*' beloven. De 'zachte' aanbevelingen op het gebied van cultuur- of gedragsverandering krijgen vaak minder aandacht. Volgens de Algemene Rekenkamer zijn dergelijke 'zachte' aanbevelingen juist ook van belang voor het vergroten van het leervermogen van het departement en zij beveelt departementen dan ook van harte aan om na anderhalf jaar via een evaluatie de stand van zaken met betrekking tot de aanbevelingen van een parlementair onderzoek opnieuw aan de orde te stellen.

Interessant in dit kader is ook de checklist voor beleid als geformuleerd door de Commissie Onderwijsvernieuwingen. Hoewel deze checklist primair bedoeld is als afwegingskader bij de besluitvorming over toekomstige onderwijsvernieuwingen, lijkt zij op onderdelen ook op andere beleidsterreinen betekenis te kunnen hebben.

**Checklist voor beleid (Commissie Onderwijsvernieuwingen)**

- Probleemanalyse is helder onderbouwd
- Aangetoond dat overheidsinterventie noodzakelijk is
- Evaluatie beschikbaar van voorafgaand beleid
- Verantwoording welke alternatieven zijn overwogen
- Neveneffecten en beleidssamenhang zijn bestudeerd
- Beleidsoptie is wetenschappelijk gevalideerd. Zo niet, dan eerst kleinschalige pilots
- Resultaten van de pilots zijn adequaat geëvalueerd en verwerkt in het beleid
- Genoeg geld, expertise en tijd beschikbaar
- Uitvoerders worden actief betrokken bij vernieuwing en overzien de consequenties
- Voldoende draagvlak, vooral bij de professionals die vernieuwing in de praktijk brengen

*Figuur 4.6: Checklist voor beleid (Commissie Onderwijsvernieuwingen)*

## Leren door de Tweede Kamer

In algemene zin geldt dat parlementair onderzoek als gezaghebbend wordt beschouwd. Het feit dat vertegenwoordigers van uiteenlopende politieke partijen zich gedurende langere tijd op een dossier storten en na lang en rijp beraad tot 'partij-overstijgende' conclusies komen, verschaft dergelijk onderzoek meestal een aanzienlijke legitimiteit, zowel binnen als buiten het parlement. De aanbevelingen van een onderzoekscommissie worden dan ook doorgaans overgenomen door de Kamer als geheel en in die zin is er sprake van een directe doorwerking van de conclusies van parlementair onderzoek. Uitzonderingen daargelaten, zoals bij de Commissie Integratiebeleid, wier conclusies op dat moment voor een substantieel deel van de Kamer politiek niet opportuun waren, trekt de Kamer doorgaans lessen uit parlementair onderzoek. Er lijkt echter vooral sprake te zijn van 'eerste orde leren'.<sup>326</sup> Bij 'eerste orde leren' of 'single-loop-learning' ligt de nadruk op het oplossen van concrete problemen. Het is de vraag of er in het parlement ook sprake is van 'tweede orde leren', of 'double-loop-learning'. In een dergelijk geval zouden Kamerleden in staat zijn om op een metaniveau te leren en ook bij andere dossiers de achterliggende inzichten en kaders ter discussie te stellen. Het is de vraag of er in de Kamer sprake is van dergelijk 'tweede orde leren'. Geconstateerd kan worden dat de hoge omloopsnelheid van Kamerleden het ontstaan van 'tweede orde leerprocessen' niet vergemakkelijkt.

In figuur 4.7 worden de verschillende oplossingsrichtingen zoals door parlementaire onderzoekscommissies zijn verwoord op een rijtje gezet. Het betreft aanbevelingen die betrekking hebben op de informatiepositie van de Tweede Kamer. De aanbevelingen worden 'gescoord' op de mate waarin zij anno 2010 daadwerkelijk gerealiseerd zijn.



	niet gerealiseerd	in enige mate gerealiseerd	wel gerealiseerd
Het <i>expliciet formuleren van de informatiebehoefte van de Kamer</i> als controleur van de regering, al dan niet in de vorm van een informatieprotocol.		In Regeling Grote Projecten	
Een complex maatschappelijk probleem dat zich uitstrekt over meerdere beleidsterreinen verdient een <i>integrale behandeling</i> door het parlement.		?	
Teneinde de effectiviteit van beleid te vergroten, is een <i>toets in de uitvoeringspraktijk</i> wenselijk, via stapsgewijze experimenten en opschaling van beste praktijken.	voornemen obv Commissie Dijsselbloem		
Het is wenselijk dat de Kamer inzicht krijgt in overwogen <i>varianten en beleidsrisico's</i> . In beginsel krijgt op dit moment de Kamer van het kabinet alleen de uitkomst van een afwegingsproces te horen.	X		
Versterken van de capaciteit van de <i>politieke ondersteuning</i> van Kamerleden (zie bijvoorbeeld de Werkgroep heroriëntatie fractie ondersteuning)		obv Whof en parl. zelfreflectie	
Uitbreiding van de <i>parlementaire kennisfunctie</i> . Bijvoorbeeld door het versterken van de Diensten Commissieondersteuning en het versterken van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven.	zeer geleidelijke uitbreiding BOR		
Versoepelen van de <i>contacten tussen Kamerleden en ambtenaren</i> van departementen werd bepleit door verschillende commissies.	X		
Directe toegang van de Kamer tot de capaciteit van <i>planbureaus</i> als CPB en SCP voor het verrichten van onafhankelijk onderzoek in opdracht van de Kamer.			bij motie Koopmans 2009
Verbinden van informatie, door het <i>organiseren van 'hearings'</i> met alle relevante actoren, waaronder ambtenaren van departementen en experts en ervaringsdeskundigen uit de maatschappij.		versterken instrument hoorzitting nav parl. zelfreflectie	
De Kamer zou vaker gebruik kunnen maken van de mogelijkheid om <i>stukken terug te zenden</i> aan het kabinet wegens geconstateerde informatiegebreken.	eenmaal gepraktiseerd bij JSF-dossier		
Goede controle veronderstelt een <i>zelfbewuste, dualistische houding</i> van de Tweede Kamer.		?	

Figuur 4.7: Uitvoering aanbevelingen parlementaire onderzoekscommissies met betrekking tot informatiepositie Tweede Kamer

Het is aan de lezer om te concluderen of het glas hier half leeg of half vol is. Met een zwarte bril op kan gesteld worden dat de informatiepositie van de Kamer nog steeds tekort schiet, ondanks herhaalde en indringende aanbevelingen van diverse parlementaire onderzoekscommissies. Met een roze bril kan ook geconstateerd worden dat er in ieder geval een aantal verbeteringen in gang zijn gezet. Vanuit het perspectief van de parlementaire geschiedenis sinds 1848 is er de laatste decennia sprake van een ware 'informatierevolutie' in het parlement. Beide opvattingen vinden steun in de empirie.

### Leren door de wetenschap

Parlementair onderzoek mag zich periodiek in enige wetenschappelijke belangstelling verheugen. De meeste parlementaire onderzoekscommissies zetten opdrachten voor deelonderzoek uit bij universiteiten of kennisinstellingen. Zo is bij het onderzoek van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten als besproken in het eerste deel van dit hoofdstuk onderzoek verricht door o.a. Priemus, De Bruijn, Ten Heuvelhof, Lintsen, Van Wee en 't Hart. Bij het verschijnen van een eindrapport verschijnen er vaak wetenschappelijke reflecties in kranten en vakbladen over de aanpak, uitkomsten en conclusies van de onderzoekscommissie. In sommige gevallen worden de uitkomsten van parlementair onderzoek betwist.<sup>327</sup> Er bestaat echter betrekkelijk weinig wetenschappelijk onderzoek naar de bevindingen van parlementaire onderzoekscommissies door de tijd heen. In algemene zin lijkt het 'leren van parlementair onderzoek' nog een relatief onontgonnen thema te zijn, zowel in het parlement zelf, als in het openbaar bestuur en in de wetenschap. Een aanzet voor een inhoudelijke reflectie op de oogst van decennia parlementair onderzoek kan gevonden worden in de eerder genoemde studie van Muller en Coenen (2002).

De terughoudendheid ten aanzien van een longitudinale en dossieroverstijgende analyse van parlementair onderzoek is verklaarbaar door de omvang van de opgave. De primaire bronnen hiervan in de vorm van de verzamelde hoofd rapporten van de laatste decennia beslaan bijna 10.000 pagina's. Indien de achterliggende bijlagen en documentatie in ogenschouw zou worden genomen gaat het al snel om enkele honderdduizenden of zelfs miljoenen pagina's. Het door de tijd heen beschouwen van de resultaten van parlementair onderzoek en het analyseren van de bevindingen op overeenkomsten en patronen in de probleemanalyses, conclusies en aanbevelingen, zou een onderzoeksinspanning opleveren welke een aanzienlijk beslag zou doen op een meerjarenprogramma van een middelgrote onderzoeksschool. Toch zou een dergelijke exercitie buitengewoon interessant kunnen zijn. Vijfentwintig jaar langdurig en indringend, vaak partijpolitiek overstijgend onderzoek door competente volksvertegenwoordigers, vaak ondersteund door gezaghebbende wetenschappers naar de grote incidenten, beleidsfiasco's en systeemtekorten van de laatste decennia vormt een buitengewoon rijke bron aan inzichten over het functioneren van het overheidshandelen in relatie tot grote maatschappelijke thema's. Het is niet op voorhand uitgesloten dat daarin enkele terugkerende en belangwekkende patronen in

beeld zouden kunnen komen, welke zouden kunnen bijdragen aan het doorgronden en verbeteren van het functioneren van het openbaar bestuur in brede zin. Dit hoofdstuk beoogt niet meer te zijn dan een eerste en eclecticische voorafschaduwing van een dergelijk onderzoek, toegespitst op het deelthema van de informatierelatie tussen-regering en parlement.

## 4.2.5 Conclusies

1. Een analyse van 25 jaar parlementair onderzoek laat zien dat er sprake is van een terugkerend patroon van gebrekkige informatievoorziening door het kabinet aan de Kamer. De geconstateerde informatiegebreken lopen uiteen van onjuiste informatie, tekortschietende informatie, verhullende informatie, misleidende informatie, selectieve informatie tot overdadige informatie. Soms wordt ten onrechte een beroep gedaan op het vertrouwelijk karakter van informatie. Over beleidsopties en de verschillende argumentatielijnen wordt de Kamer in beginsel niet geïnformeerd. Informatievereisten voor voortgangsrapportages en expliciete Kamervragen vormen geen waarborg voor een goede informatievoorziening.
2. De ambtelijke informatievoorziening aan de minister schiet vaak tekort. Soms wordt de minister cruciale informatie onthouden. Selectie van informatie in ambtelijke voorportalen is noodzakelijk, maar ook politiek relevante informatie bereikt niet altijd de minister. Er bestaan dertig redenen om de minister (nog) niet te informeren, welke deels legitiem en deels kwestieus zijn. Een terugkerend probleem is de gebrekkige uitwisseling van informatie tussen verschillende ambtelijke diensten. Bewindspersonen zijn zelf ook niet altijd expliciet in hun sturing en informatiebehoeften. Soms is er sprake van een cultuur waarin kritische geluiden zoveel mogelijk worden gedempt. De persoonlijke verhoudingen tussen minister en ambtenaren spelen hierbij een rol. Deze informatiegebreken tussen ambtenaren en ministers leiden er toe dat de minister de Kamer niet goed kan informeren.
3. Kabinet en Kamer hebben onvoldoende oog voor de uitvoering van beleid en de wijze waarop politieke beslissingen uitpakken in de uitvoeringspraktijk, zo blijkt uit een aantal parlementaire onderzoeken. Het luisteren naar het georganiseerd maatschappelijk middenveld biedt zeker geen garantie voor effectief beleid. In het politiek debat is er te weinig aandacht voor de mensen die centraal staan in de praktijk van de uitvoering, in de persoon van betrokken professionals en burgers.
4. De Kamer beschikt vaak over onvoldoende kennis en informatie om haar controlerende rol goed te kunnen vervullen. In sommige gevallen is deze kennis eenvoudigweg niet beschikbaar en in andere gevallen wordt de aanwezige kennis niet goed benut. Regelmatig is er sprake van een 'tunnelvisie' bij het kabinet of bij kabinet én Kamer. Er is onvoldoende zicht op reëel bestaande risico's, of de communicatie daarover laat te wensen over. De Kamer heeft weet niet goed hoe zij dient om te gaan met 'omstreden informatie'. De verkokering en fragmentatie in de ambtelijke, bestuurlijke en parlementaire behandeling leidt tot gebrekkige besluitvorming.
5. Er is sprake van een aanzienlijke informatie asymmetrie tussen regering en parlement. Een minister heeft, afhankelijk van de omvang van zijn departement enkele honderden tot enkele duizenden beleidsambtenaren en kenniswerkers tot zijn beschikking. Daarnaast wordt hij bijgestaan door verschillende planbureaus

en adviesraden en beschikken departementen over substantiële budgetten voor de inhuur van externe expertise. In vergelijking daarmee hebben Kamerleden een zeer beperkte staf met één persoonlijk medewerker en enige gedeelde ondersteuning vanuit de fracties en de ambtelijke organisatie van de Kamer. Verschillende parlementaire onderzoekscommissies constateren dat de Kamer over onvoldoende mogelijkheden en capaciteit beschikt die nodig is om haar controlerende rol goed te kunnen vervullen.

6. De Tweede Kamer schiet vaak ook zélf tekort in haar controlerende taak. De Kamer is soms kort van geheugen, gaat mee in de waan van de dag en laat politieke overwegingen met enige regelmaat prevaleren boven het scherp toetsen van het kabinetsbeleid. Een debat over de fundamentele afwegingen vindt niet altijd plaats. Gebrekkige informatie van het kabinet wordt door de Kamer doorgaans geaccepteerd. Coalitiebelangen en overwegingen, al dan niet gematerialiseerd in een regeerakkoord, winnen het regelmatig van een zelfbewuste dualistische houding van de Kamer.
7. In de rapporten van de verschillende parlementaire worden regelmatig aanbevelingen gedaan om de gerezen problemen in de toekomst te voorkomen en het probleem van de informatie asymmetrie op te lossen. De denkrichtingen met betrekking tot de informatiepositie van het parlement vormen onderwerp van het wetenschappelijk discours en een aantal thema's staat met enige regelmaat op de politieke agenda in de Kamer.
  - Het *expliciet formuleren van de informatiebehoeften van de Kamer* als controleur van de regering, al dan niet in de vorm van een informatieprotocol.
  - Een complex maatschappelijk probleem dat zich uitstrekt over meerdere beleidsterreinen verdient een *integrale behandeling* door het parlement.
  - Teneinde de effectiviteit van beleid te vergroten, is een *toets in de uitvoeringspraktijk* wenselijk, via stapsgewijze experimenten en opschaling van beste praktijken.
  - Daarnaast is het wenselijk dat de Kamer inzicht krijgt in overwogen *varianten en beleidsrisico's*. In beginsel krijgt de Kamer van het kabinet alleen de uitkomst van een afwegingsproces te horen.
  - Versterken van de capaciteit van de *politieke ondersteuning* van Kamerleden (zie bijvoorbeeld de Werkgroep heroriëntatie fractie ondersteuning)
  - Uitbreiding van de *parlementaire kennisfunctie* ligt in de rede. Versterken van de capaciteit van gemeenschappelijk ambtelijke ondersteuning van de Kamer, bijvoorbeeld door het versterken van de Diensten Commissieondersteuning en het versterken van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven.
  - Versoepelen van de *contacten tussen Kamerleden en ambtenaren* van departementen werd bepleit door verschillende commissies.
  - Directe toegang van de Kamer tot de capaciteit van *planbureaus* als CPB en SCP voor het verrichten van onafhankelijk onderzoek in opdracht van de Kamer.

- Verbinden van informatie, door het *organiseren van 'hearings'* met alle relevante actoren, waaronder ambtenaren van departementen. Er kan ook meer gebruik gemaakt worden van hoorzittingen, waarbij experts en ervaringsdeskundigen gehoord worden en kennis uit de maatschappij gemobiliseerd wordt.
- De Kamer zou vaker gebruik kunnen maken van de mogelijkheid om *stukken terug te zenden* aan het kabinet wegens geconstateerde informatiegebreken.
- Goede controle veronderstelt een *zelfbewuste, dualistische houding* van de Tweede Kamer. Coalitiepolitiek is inherent aan het Nederlandse politieke systeem, maar dit mag niet ten koste gaan van de primaire rol van het parlement, namelijk een kritische beoordeling van en controle op het regeringsbeleid.

De aanbevelingen hebben in wisselende mate gevolg gekregen.

Hoe vertellen we het de Kamer?

## Tussenspel Opkomst en ondergang van de REA

Op 3 maart 2005 stemde de Tweede Kamer in met het voorstel van het Presidium om een Raad van Economisch Adviseurs (REA) in te stellen. Deze Raad van Economisch Adviseurs zou de Kamer voorzien van onafhankelijk economisch advies. De Tweede Kamer zou enige 'countervailing power' moeten ontwikkelen ten opzichte van het kabinet op financieel-economisch gebied, zo was de achterliggende gedachte. Het kabinet beschikt immers over een grote kennisvoorsprong op dit gebied met alle kennis die aanwezig is op het Ministerie van Financiën en bij het Centraal Planbureau. Met de beschikking van een eigen Raad van Economisch Adviseurs zou de Kamer enig tegenwicht kunnen bieden en voor haar informatievoorziening niet meer louter afhankelijk zijn van de organisatie die zij geacht wordt te controleren. In het instellingsbesluit van de REA is bepaald dat de Raad gevraagd en ongevraagd advies kan geven over financieel-economische aangelegenheden die het maatschappelijk belang raken. De REA is een onafhankelijke raad die ten dienste staat van de Tweede Kamer. In ieder geval diende de REA te adviseren over de Voorjaarsnota en de Miljoenennota.

Het draagvlak voor de instelling van de REA was overigens betrekkelijk beperkt. De fracties van het CDA, PvdA en D66 waren voorstander van instelling, terwijl de andere fracties om uiteenlopende redenen grote aarzelingen hadden. Een dergelijke Raad zou te veel kosten en te weinig opleveren, zo luidde bondig geformuleerd de kritiek. Voor de REA werden gezaghebbende hoogleraren uitgenodigd. In 2007 kende de Raad de volgende samenstelling:

- Prof. Dr. C Koedijk
- Prof. Dr. S. Eijffinger
- Prof. Dr. E. Bartelsman
- Prof. Dr. A. van Witteloostuijn
- Prof. Dr. J. Hartog
- Dr. H. van Dalen (secretaris)

## Evaluatie

Na enkele jaren ontstond de behoefte om het functioneren van de REA te evalueren. De Raad had sinds haar oprichting een tiental adviezen uitgebracht, waarvan zes betrekking hadden op de Voorjaarsnota en de Miljoenennota en vier adviezen uit eigen beweging van de REA werden uitgebracht. Het betrof adviezen over de kwaliteit en effectiviteit van de overheid, de woningmarkt, innovatie en economische groei en tenslotte bureaucratisering en overregulering. Er zijn in de genoemde periode geen adviezen door de Kamer gevraagd.

Op 14 november 2007 verscheen een kritische evaluatie van de Commissie voor Financiën, bijgestaan door de ambtelijke staf van de Tweede Kamer. De Commissie velde een kritisch oordeel over de meerwaarde van de REA voor de Tweede Kamer bij het uitvoeren van haar wetgevende en controlerende taak; 'deze meerwaarde is op dit moment (nog) te klein', aldus de Commissie. De adviezen van de Raad worden



weliswaar met enige regelmaat door Kamerleden gebruikt, maar vooral in debatten met de regering ter ondersteuning van de eigen politieke standpunten (cherry picking). De adviezen voorzien nauwelijks in de duiding van macro-economische gegevens zoals die door de regering, het CPB of het IMF worden aangereikt. De REA geeft zelf hierover aan daar niet de benodigde menskracht voor te bezitten. Er worden in het evaluatierapport enkele vraagtekens geplaatst bij de kwaliteit van de adviezen die niet altijd de wetenschappelijke toets der kritiek zouden kunnen doorstaan. Tevens wordt de beperkte doorstroming van leden van de REA aan de orde gesteld en leeft er in de Kamer twijfel over het stelsel van coöptatie, waarbij de Raad haar eigen opvolgers voordraagt. Dit zou het risico van nepotisme kunnen inhouden. De REA is in haar zelfevaluatie positiever over haar eigen functioneren dan de Tweede Kamer. De REA zou wel degelijk bijdragen aan haar rol als 'countervailing power' door de wijze waarop zij het parlementair en maatschappelijk debat heeft gevoed en geprikkeld.

### **Gebrekkige verbindingen**

Indien de verschillende beelden op elkaar betrokken worden, lijkt het belangrijkste knelpunt gelegen te zijn in de afwezigheid van goede verbindingen tussen Tweede Kamer en de REA. Bij Kamerleden en leden van de REA is er een nadrukkelijke roep om meer overleg over de onderwerpkeuze. Veel Kamerleden hebben het beeld dat de REA betrekkelijk willekeurig onderwerpen selecteert en vooral de eigen stokpaardjes met graagte berijdt. Vanuit de Kamer bestaat behoefte om advies onderwerpen te kunnen aandragen. Tegelijkertijd constateren de leden van de REA met enige teleurstelling dat de Kamer op geen enkele moment in de onderzoeksperiode het initiatief heeft genomen om advies te vragen aan de REA. Er bestaat nauwelijks rechtstreeks contact tussen leden van de Kamer en leden van de REA, hoewel beide partijen aangeven daar wel behoefte aan te hebben. Beide partijen hebben behoefte aan contact en beide partijen voelen zich blijkbaar niet geroepen om de eerste stappen daartoe te ondernemen.

Op basis van bovengeschetste overwegingen adviseert de vaste commissie voor Financiën om de instelling van de REA met een jaar te verlengen en dit jaar te gebruiken om de meerwaarde van de REA voor de Kamer duidelijk te versterken. Dit zou gestalte kunnen krijgen door de introductie van technische briefings bij het uitbrengen van adviezen, door periodiek overleg met de leden van de vaste commissie voor Financiën en door aan het begin van het kalenderjaar een overleg te arrangeren tussen de REA en de Tweede Kamer over de onderzoeksagenda van de REA voor het komend jaar.

De relatief scherpe toonzetting van de evaluatie en de kritische houding van een aantal Kamerleden was voor de leden van de REA voldoende reden om voor de eer te bedanken. De leden van de REA voelden zich te weinig gewaardeerd en legden collectief hun lidmaatschap neer. Daarmee was de facto een eind gekomen aan een kortstondig experiment met een onafhankelijke Raad van Economisch Adviseurs. Sommige Kamerleden betreurden de gang van zaken. De Nerée tot Babberich (CDA), een van de initiatiefnemers van de REA stelde:

*'Het was uniek wat we hadden. Vijf economen van internationale faam, die voor een appel en een ei bereid waren ons van advies te voorzien. In totaal kostte het honderdduizend euro.'*<sup>328</sup>

Zijn gevoelens werden echter niet gedeeld door de hele Kamer. De Raad stelde zich wel erg onafhankelijk op en schuwde politiek gevoelige onderwerpen allerm minst. De REA schrok er niet voor terug om linkse en rechtse heilige huisjes ter discussie te stellen. Hun adviezen over bijvoorbeeld de hypotheekrenteaftrek of het ontslagrecht werden als radicaal ervaren en maakte de positie van de REA kwetsbaar. Kamerlid Tang (PvdA) was een van de grootste criticasters van de REA.

*'Ik vind inderdaad dat de REA mislukt is. Hun adviezen voldeden niet aan de behoeften van de Kamer. Wij hebben behoefte aan snelle, onafhankelijke gezond verstandanalyses. In plaats daarvan kregen we meningen.'*<sup>329</sup>

Tang verwerpt het verwijt dat de Kamer zelf schuldig is aan de ‘werdegang’ van de REA. *‘Onze evaluatie was kritisch, maar positief. Ze konden gewoon doorgaan. Maar ja, ijdelheid is ook topeconomen niet vreemd.’*

## Reflectie

Bij het kortstondig bestaan van de Raad van Economisch Adviseurs kunnen verschillende opmerkingen gemaakt worden. Daarbij ga ik uit van de legitimiteit van de overwegingen die geleid hebben tot de instelling van de REA. De belangrijkste drijfveer was gelegen in het ontwikkelen van enige 'countervailing power' van de Tweede Kamer ten opzichte van het kabinet op financieel-economisch gebied. Het belang van een krachtige en onafhankelijke kennispositie van de Kamer ten opzichte van het kabinet is in de betreffende periode niet verminderd. Alleen al om die reden is het in zekere zin tragisch dat het bij een dergelijk kortstondig experiment is gebleven. Al met al lijkt er eerder sprake te zijn van een optelsom van miscommunicatie en botsende persoonlijke karakterstructuren en ijdelheden, dan dat het concept van een onafhankelijke Raad die ten dienste staat van het parlement ter discussie is gesteld. Uit deze gang van zaken kunnen enkele conclusies en leerervaringen gedestilleerd worden.

Het vermogen tot vraagarticulatie is in de Tweede Kamer betrekkelijk slecht ontwikkeld. Daarbij doel ik niet op het vermogen van individuele Kamerleden om een mondelinge of schriftelijke vraag te stellen aan het kabinet. Het gaat hier om het vermogen van de Kamer als geheel om onderzoeks- of adviesvragen te formuleren. De Kamer heeft jarenlang gestreden om toegang te krijgen tot de adviesraden. Via het rapport Raad op Maat van de Commissie De Jong in de jaren '90 heeft de Kamer het recht afgedwongen om zelfstandig advies te vragen aan de wettelijke adviesorganen. Vervolgens heeft de Kamer van dit recht vrijwel nooit gebruik gemaakt. Eenzelfde patroon heeft zich voorgedaan bij de REA. De Kamer stelt een Raad in met hooggeleerde economen die de Kamer bij kan staan in de financieel-economische discussies met het kabinet. Vervolgens laat de Kamer de potentie van deze Raad twee jaar onbenut. Het zou nader onderzoek vergen om te achterhalen waarom de Kamer zo slecht is in het

articuleren van onderzoeksvragen. Is men terughoudend omdat de doorlooptijd van de adviezen zich slecht verhoudt met de dagelijkse dynamiek van het Kamerwerk? Zijn er geen politieke meerderheden te vormen over interessante onderzoeksvragen? Of zijn er nog andere redenen die hiervoor een verklaring kunnen bieden? Geconstateerd kan worden dat de Kamer als gevolg van deze gebrekkige vraagarticulatie veel potentieel interessante kennis onbenut laat.

Een andere observatie is dat de Kamer terughoudend is om in haar eigen ondersteuning te investeren. Kamerleden kijken buitengewoon kritisch naar extra uitgaven, ook indien het om zaken gaat die betrekkelijk weinig geld kosten. Een bedrag van 100.000.- euro voor de ondersteuning door een gezelschap internationaal vermaarde economen is echt 'een koopje'; op departementen worden veel grotere bedragen uitgegeven voor activiteiten die minder resultaat opleveren. Op een of andere manier heerst de angst in de Kamer dat kiezers makkelijk denken dat men 'het geld over de balk smijt'. Met als gevolg dat de Kamer nauwelijks bereid is te investeren in haar eigen kennisinfrastructuur, terwijl departementen blijven groeien in termen van kennis-capaciteit.

In algemene zin kan uit deze casus ook geconcludeerd worden dat de verbindingen tussen politiek en wetenschap gebrekkig zijn. Er bestaat geen productieve samenwerking tussen de volksvertegenwoordiging en de academia. Individuele Kamerleden vragen nog wel eens aan een hoogleraar/partijgenoot om advies en af en toe vinden zij in de stapel post een wetenschappelijk rapport, maar er bestaan geen structurele verbindingen tussen het parlement en de universiteiten. Deze afgescheidenheid kan verklaard worden uit verschillen in cultuur, in doelstellingen en in tijdshorizon, maar dat neemt niet weg dat beide partijen baat kunnen hebben bij een intensiever verkeer.

De opkomst en ondergang van de REA laat tenslotte ook zien dat alle werk mensenwerk is. Het zijn uiteindelijk mensen van vlees en bloed die een dergelijke raad tot een succes moeten maken en de mate waarin deze mensen erin slagen om productieve relaties te ontwikkelen, is grotendeels afhankelijk van de mate waarin zij zich kunnen open stellen voor de ander. Bij de REA is het van belang gebleken dat van de drie politiek initiatiefnemers er twee als gevolg van verkiezingen van het politieke toneel verdwenen. Het draagvlak werd daarmee wel erg klein. Leden van de REA en Kamerleden bleken beide niet in staat om contact te zoeken met elkaar. Zonder dat dit in de evaluatie op die manier geëxpliciteerd wordt, ontstaat het beeld van volksvertegenwoordigers die afwachten tot de Raad - die immers door hen en voor hen in het leven is geroepen - zich meldt op audiëntie, terwijl aan de andere kant een gezelschap van hooggeleerden heren minzaam het moment afwacht dat eenvoudige Kamerleden zich om advies tot hen wenden. IJdelheid, status en een wederzijds afwachtende houding leidde uiteindelijk tot het einde van de REA. Hetgeen ook een zekere tragiek heeft, omdat beide partijen gediend zouden zijn met een succesvoller afloop. Het is de ironie van de geschiedenis dat een jaar na verscheiden van de REA de Kamer in de debatten over de kredietcrisis constateerde dat zij over onvoldoende financieel-economische kennis beschikte om het kabinet op onderdelen goed weerwerk te kunnen bieden.

## Hoofdstuk 5: Contacten tussen Kamerleden en ambtenaren

Deel A: De Geschiedenis

Deel B: De Praktijk

Deel C: Percepties en opvattingen

*Het geclausuleerd verbod op communicatie  
tussen twee kernspelers in het openbaar bestuur  
– volksvertegenwoordigers en ambtenaren –  
is maatschappelijk weinig productief.*

Hoe vertellen we het de Kamer?

## 5.1 Deel A: De geschiedenis

### 5.1.1 Inleiding

Mogen Kamerleden en ambtenaren informatie uitwisselen? Moeten Kamerleden direct toegang krijgen tot die massieve bron van beleidsinformatie die in de hoofden van ambtenaren verzameld is? Of moet de Kamer juist bewust afstand houden van deze bureaucratische kennis en logica? Dat is één van de meest fundamentele vragen in de informatierelatie tussen wetgevende en uitvoerende macht. Het is ook een kwestie waar, voorzichtig geformuleerd, geen eenstemmige opvatting over bestaat, noch in de wetenschappelijke literatuur, noch in de politieke en ambtelijke praktijk. Sommige actoren beschouwen de huidige praktijk als een onwenselijke vermenging van rollen. Ze pleiten voor een staatsrechtelijk zuivere constellatie, waarbij informatie waarover ambtenaren beschikken louter via de politiek verantwoordelijk minister aan de Kamer ter beschikking kan worden gesteld. Anderen zien de staande praktijk als een volstrekt onwenselijke monopolisering van de selectie van informatie door de minister en pleiten voor een veel soepeler en ruimhartiger informatie-uitwisseling tussen Kamerleden en ambtenaren. Tussen beide extreme posities bevindt zich een opmerkelijk aantal grijstinten, elk met eigen argumentatieschema's en omslagpunten: van 'nee tenzij' naar 'ja mits'. In het discours over de informatierelatie tussen Kamerleden en ambtenaren lopen staatsrechtelijke, politieke en pragmatische overwegingen dwars door elkaar heen.

Het vraagstuk als zodanig is niet nieuw. Reeds in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw mocht de relatie tussen Kamerleden en ambtenaren zich periodiek in enige belangstelling verheugen. Bij de instelling van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid medio jaren '70, de discussies aangaande de werkwijze van het parlement in de jaren '80 en de parlementaire onderzoeken naar de teloorgang van het RSV-concern en de Paspoortaffaire werd expliciet aandacht geschonken aan vragen omtrent wenselijkheid en toelaatbaarheid van contacten tussen Kamerleden en ambtenaren. In de jaren '90 kunnen de beraadslagingen in het kader van de Bijzondere Commissie Vraagpunten (Commissie Deetman) en de zogenaamde 'motie Wöltgens' genoemd worden. Het vraagstuk kwam in de volle openbaarheid toen eind jaren '90 politieke ophef ontstond over ambtenaren die zich al te vrijmoedig uitlieten over het beleid van hun minister. Als reactie op deze incidenten stelde het kabinet de 'Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren' op, die in de wandelgangen de 'Oekaze-Kok' ging heten. De belangrijkste bepaling hierin was dat ambtenaren alleen contact kunnen hebben met Kamerleden na voorafgaande toestemming van de minister. Bij dit contact mag louter openbare feitelijke informatie worden verstrekt. In 2004 constateerde de Commissie Duivesteyn (Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten) dat een meer ontspannen contact tussen Kamerleden en ambtenaren wenselijk was. De Tweede Kamer verzocht naar aanleiding hiervan het kabinet om een versoepeling van de regeling. In 2007 kwam toenmalig minister Nicolai

(Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties) met een nieuwe Leidraad, die een uitwerking vormde van de genoemde 'Aanwijzingen'. De Kamer achtte deze regeling onvoldoende en aanvaardde begin 2008 met kamerbrede steun de motie Duyvendak, waarin nogmaals op versoepeling werd aangedrongen. Als reactie hierop stuurde minister Ter Horst van BZK de Kamer op 15 juli 2008 een brief naar de Tweede Kamer waarin de leidraad nader werd toegelicht. Deze is door de vaste Kamercommissie voor BZK en de Commissie voor de werkwijze 'voor kennisgeving aangenomen'. Het ligt in de rede dat deze discussie op enig moment een vervolg krijgt.

Hierboven is een beknopte geschiedenis geschetst van de discussie en formele regelingen rond contacten tussen de Kamerleden en ambtenaren tussen Kamer. Zoals vaker te doen gebruikelijk is, is de praktijk echter oneindig veelvormiger en diffuser dan de formele regeling op papier doet vermoeden. De literatuur en de interviews met Kamerleden geven een kaleidoscopisch beeld van de reëel bestaande praktijk van politiek-ambtelijke verhoudingen. Het ene Kamerlid zweert bij contacten bij de Albert Heijn in zijn wijk waarin toevalligerwijs ook veel topambtenaren de zaterdagse boodschappen doen. Een tweede Kamerlid laat zijn medewerker bellen naar de betrokken ambtenaren, een derde Kamerlid weigert ieder contact principieel en categorisch, een vierde krijgt louter afhoudende reacties als hij ambtenaren benadert, terwijl een vijfde afgevaardigde ten departemente wordt uitgenodigd voor een gedachteswisseling over toekomstig beleid.

In de discussie over de toelaatbaarheid van contacten tussen Kamerleden en ambtenaren spelen verschillende verwante discussies door elkaar heen. Het betreft de discussie over de *vrijheid van meningsuiting* van ambtenaren, de vraag in hoeverre *Kamercommissies* contact mogen hebben met ambtenaren, de vraag of *individuele Kamerleden* contact mogen hebben met ambtenaren en de vraag omtrent *rechtstreekse toegang van de Kamer tot respectievelijk adviesorganen en planbureaus*. De verschillende regelingen en commissies hebben hierin elk een eigen focus bepaald, welke hieronder nader worden beschreven. Elk van deze discussies heeft uiteindelijk ook betrekking op de informatiepositie van het parlement.

Dit hoofdstuk beoogt enige helderheid te scheppen in de discussie over dit weerbarstige vraagstuk. De thematiek wordt behandeld in een drietal stappen:

- de recente geschiedenis van de formele regeling (1972-2010);
- de levende Nederlandse praktijk in het eerste decennium van de 21-ste eeuw en een beknopte beschrijving van de situatie in andere landen;
- de meningen en argumentatielijnen die gehanteerd worden door verschillende actoren in de pleidooien voor versoepeling dan wel aanscherping van het contact-regime.

Het hoofdstuk sluit af met enkele observaties en conclusies.

## 5.1.2 Periode 1970 - 1990

### Aanwijzingen 1972

In 1972 verschenen de ‘Aanwijzingen inzake ambtelijk optreden (extern)’ over de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren, ondertekend door toenmalig premier Biesheuvel.<sup>330</sup> In deze Aanwijzingen wordt gesteld dat voor de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren geen beperkingen gelden, ‘dan die welke voortvloeien uit de algemene eis van loyaliteit’ van leden aan het werkverband waarin zij functioneren. Verschillende factoren worden benoemd die van belang zijn voor het bepalen van de mate van vrijheid van ambtenaren om zich in het openbaar uit te kunnen spreken. Ten eerste wordt de afstand tussen de betrokken ambtenaar en de instantie waar het beleid wordt gevormd genoemd. Een rechtstreeks adviseur van de minister heeft minder vrijheidsgraden in deze dan een ambtenaar die in de regio of in de uitvoering opereert. Voorts is ook de aard van de materie van belang: bij een politiek geladen kwestie dient een ambtenaar meer voorzichtigheid te betrachten dan bij een thema dat nauwelijks in de belangstelling staat. Ten slotte is ook de wijze waarop en de kring waarin ambtenaren van hun mening blijk geven van belang. De aanwijzingen spreken van een glijdende schaal tussen ‘het deelnemen aan een tegen de Regering gerichte agitatie en aan de andere kant de publicatie van een artikel in een wetenschappelijk vakblad.’ Het risico van een conflict met eisen van loyaliteit neemt af naarmate de ambtenaar zich op minder agressieve wijze uitlaat. De regeling heeft niet het karakter van een algemene bepaling, gezien het feit dat deze gemakkelijk te kort kunnen doen aan de concrete omstandigheden van het geval.

*‘De hiervolgende aanwijzing draagt dan ook het karakter van een aanbeveling; en beperkt zich tot het stellen van enige criteria die bij het bepalen van de gedragslijn in concrete gevallen van nut kunnen zijn.’*

De Aanwijzingen van 1972 zijn derhalve niet bindend. In deze Aanwijzingen wordt niet gerept over contacten tussen Kamerleden en ambtenaren. De Aanwijzingen 1972 en de hierna te bespreken Aanwijzingen 1980 werden in 1998 vervangen door de zogenaamde ‘Oekaze Kok’.

In de daaropvolgende jaren ontstond periodiek discussie tussen kabinet en Kamer aangaande de vraag in hoeverre Kamercommissies adviescolleges en ambtenaren kunnen uitnodigen om informatie te verstrekken. In het toenmalig kabinet Den Uyl is enkele malen over de problematiek gesproken, waarbij enkele reflecties in het licht van de politieke debatten in januari 2009 over de toegang van de Kamer tot de Planbureaus een zekere actualiteitswaarde bezitten:

*‘De informatie die het CPB verschaft is óf interessant en relevant voor de regering, maar dat geldt dan ook voor de Kamer, óf niet. In het laatste geval heeft de regering er ook niet veel aan. Informatie die interessant is voor de regering is dat ook voor het parlement. Spreker is bezorgd over het achteruitgaan van de betekenis van de Tweede Kamer door een gebrek aan informatie. Daarom zou*



*hij de adviezen van de diverse instellingen aan de regering ook aan de Tweede Kamer willen doen toekomen.’ (Den Uyl, notulen Ministerraad, 9 mei 1975)*

Andere ministers waren echter belangrijk terughoudender in deze kwestie. Ten tijde van het kabinet Den Uyl zijn geen betekenisvolle formele stappen gezet op dit terrein.

## Aanwijzingen 1980

In het najaar van 1979 stuurde toenmalig minister-president Van Agt de Kamer een brief met in de bijlage concept aanwijzingen inzake contacten tussen Kamercommissies en regeringsadviescolleges of ambtenaren. In de aanbiedingsbrief schreef hij:

*‘Aangezien de aanwijzingen een materie zullen regelen waarbij de Staten-Generaal in het bijzonder betrokken zijn doe ik u hierbij de uitkomsten van het beraad in de Ministerraad toekomen. Gaarne verneem ik van u of deze concept-aanwijzingen u nog aanleiding geven tot opmerkingen.’ (Van Agt)<sup>331</sup>*

De coalitiefracties CDA en VVD konden op hoofdlijnen instemmen met de voorgestelde regeling.<sup>332</sup> Wel hechtte de VVD grote betekenis aan de bevoegdheid van de regering om gegevens ook *niet* aan Kamercommissies te verstrekken, en dus adviescolleges en ambtenaren te verbieden om voor een Kamercommissie te verschijnen. Voorts verklaarde de VVD zich tegen het streven van sommige andere fracties om regeringsadviescolleges te verplichten ook de Staten-Generaal te adviseren. Dit zou gemakkelijk tot conflicten tussen kabinet en Kamer kunnen leiden omdat er verschillende wensen kunnen leven ten aanzien van de uit te brengen adviezen. Verschillende Kamerleden (CDA, VVD) constateerden dat het gemaakte onderscheid tussen enerzijds het verstrekken van feitelijke informatie en toelichting op uitgebrachte adviezen en anderzijds contacten waarin de politieke meningsvorming een rol speelt, in de praktijk heel lastig is vol te houden. Onder feitelijke vragen gaan regelmatig politieke vragen verscholen. De fractie van D66 vond de regeling niet ver genoeg gaan: *‘als de aanwijzingen getoetst worden aan het uitgangspunt, namelijk het versterken van de positie van de Staten-Generaal op het gebied van informatieverwerving, dan stellen zij zonder meer teleur’*. Gemakkelijker rechtstreekse contacten zouden *‘de steeds wassende stroom van schriftelijke en mondelinge vragen kunnen indammen’*. De woordvoerder van D66 vroeg de minister-president aan te geven op welke punten de aanwijzingen een versterking van de positie van het parlement inhouden in vergelijking met de huidige situatie. De PvdA was ook kritisch en concludeerde dat de voorliggende aanwijzingen nauwelijks iets zullen bijdragen tot versterking van de positie van de Staten-Generaal. Rechtstreekse contacten tussen ambtenaren en parlementaire commissies zijn elders in de wereld – de Verenigde Staten, het Europees Parlement – een gebruikelijk instrument voor informatievergaring. *‘Ook voor de ambtenaren als <voelhorens> van de Ministers is het nuttig te weten hoe het parlement op bepaalde zaken reageert en welke vragen en opmerkingen de regering derhalve te verwachten heeft.’<sup>333</sup>* Ten slotte werd ook aandacht gevraagd voor de bijzondere positie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, daar bij amendement in de instellingswet reeds is bepaald dat de WRR ook aan het parlement advies over het te voeren regeringsbeleid kan uitbrengen.

Tijdens genoemd mondeling overleg antwoordde premier Van Agt dat bij de bespreking van deze aangelegenheid in de ministerraad gebleken was dat de verschillende bewindslieden zeer verschillend opereerden in vergelijkbare situaties. De conclusie was dat het verstandig zou zijn om een aantal vuistregels op te stellen om te bevorderen dat bewindslieden en ambtenaren in gelijke omstandigheden op gelijke wijze handelen. Interessant in het licht van de geschiedenis is dat deze wens tot meer uniformiteit in de politiek-ambtelijke contacten 28 jaar na dato, in de brief van minister Ter Horst aan de Kamer in juli 2008 vrijwel letterlijk herhaald wordt. Later in dit hoofdstuk wordt deze brief uitgebreider behandeld.

Premier Van Agt gaf in reactie op de vragen en opmerkingen uit de Tweede Kamer toe dat deze aanwijzingen geen spectaculaire versterking van de positie van het parlement betekenden. Hij noemde het een *‘algemeen erkend feit’* dat het *‘uiterst moeilijk is een duidelijke grens te trekken tussen het verschaffen van feitelijke inlichtingen en het bijdragen aan politieke meningsvorming’*, maar wilde toch aan deze regel vasthouden.<sup>334</sup> Voorts stelde hij vast dat de concept-aanwijzingen *geen betrekking hebben op individuele contacten* tussen Kamerleden en leden van regeringsadviescolleges dan wel ambtenaren. (cursivering auteur)

*‘Deze contacten zullen zich moeten blijven voltrekken naar de maatstaven van wijsheid en fatsoen.’<sup>335</sup>*

Op 14 juli 1980 werden door toenmalig minister-president van Agt de ‘Aanwijzingen inzake contacten tussen Kamercommissies en ambtenaren en tussen Kamercommissies en regeringsadviescolleges’ vastgesteld.<sup>336</sup> Deze aanwijzingen waren erop gericht meer helderheid te verschaffen aangaande de informatie-uitwisseling tussen volksvertegenwoordigers en ambtenaren. Daarbij is een balans gezocht tussen de belangen van de Kamer en de positie van de regering. *“Bij de beoordeling van verzoeken om contacten zullen tegen elkaar moeten worden afgewogen: het belang van meer directe informatieverschaffing aan het parlement en de handhaving van het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid voor ambtenaren voor zover ministers op hun functioneren invloed kunnen uitoefenen.”<sup>337</sup>* In de aanwijzingen wordt een onderscheid gemaakt tussen contacten waarin de nadruk ligt op het verschaffen van feitelijke informatie of toelichting op uitgebrachte adviezen en contacten waarin de politieke meningsvorming een rol speelt. De belangrijkste bepalingen van de Aanwijzingen zijn:

*Art. 2.1: Op alle verzoeken van kamercommissies om schriftelijke of mondelinge contacten met ambtenaren, beslist de Minister onder wie zij ressorteren van geval tot geval.*

*Art. 2.2: Contacten tussen kamercommissies en ambtenaren verlopen in principe via de Minister.*

*Art. 2.3: Bij mondelinge contacten van de minister met een Kamercommissie bepaalt de minister of, en zo ja welke ambtenaren bij het overleg aanwezig zullen zijn.*

Deze artikelen hebben betrekking op contacten tussen Kamercommissies en ambtenaren. Geen van deze partijen heeft over het aangaan van deze contacten beslissingsbevoegdheid. Deze berust bij de minister, waaronder de betreffende ambtenaren ressorteren. De Kamer kan de minister wel aanspreken over zijn beslissingen hieromtrent uit hoofde van de ministeriële verantwoordelijkheid.

### **Toegang tot planbureaus en adviescolleges**

De toegang van de Kamer tot de planbureaus wordt geregeld in artikel 3 van de Aanwijzingen 1980. *‘Alle verzoeken van Kamercommissies om schriftelijke of mondelinge contacten met het Centraal Plan Bureau (CPB), het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), de Rijks Planologische Dienst (RPD) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) worden voorgelegd aan de Minister onder wie het bureau ressorteert.’* (art. 3.1). In de toelichting bij dit artikel wordt bepaald dat er geen aanleiding bestaat de directe toegang tot de door deze bureaus verzamelde feitelijke gegevens, opgestelde prognoses en gepresenteerde beleidsalternatieven te beperken tot de Regering. Om te kunnen beoordelen of de contacten hiertoe beperkt blijven worden de hier bedoelde verzoeken aan de Minister gericht. Art. 3.2 bepaalt dat schriftelijke contacten over feitelijke gegevens, prognoses en beleidsalternatieven in afgeronde vorm in beginsel zijn toegestaan. De Minister draagt verzoeken tot schriftelijke contacten over deze soorten informatie voor inwilliging over aan het betrokken bureau. Het bureau verstrekt de informatie met afschrift aan de Minister. Over mondelinge contacten zijn de Aanwijzingen terughoudender. Art. 3.3 bepaalt dat de Minister bij verzoeken van Kamercommissies om mondeling overleg met genoemde bureaus CPB, CBS, RPD en SCP een zelfstandige afweging maakt *‘of hij het verzoek voor inwilliging aan het betrokken bureau kan overdragen.’* De reden voor deze verschillende behandeling van verzoeken om schriftelijke dan wel mondelinge contacten wordt gegeven in de toelichting op dit artikel:

*‘Bij mondelinge contacten zal het veelal niet te vermijden zijn dat behalve informatie over feitelijke gegevens, prognoses en beleidsalternatieven ook het beleid van de Minister in het gesprek wordt betrokken. Dit geldt zeker als de bureaus ook een beleidsadviserende taak hebben. (...) Daarom moet de Minister van geval tot geval kunnen beoordelen of hijzelf bij het gesprek tegenwoordig wil zijn of op een andere wijze bij het gesprek betrokken wil worden. Daarbij valt met name te denken aan rapportage door het bureau zelf en aan aanwezigheid van een vertegenwoordiger van de Minister.’<sup>338</sup>*

De mogelijkheid van contacten tussen Kamercommissies en regeringsadviescolleges wordt in de artikelen 4.1 tot en met 4.5 geregeld. De regeling maakt een onderscheid tussen verzoeken om contacten over reeds uitgebrachte adviezen en verzoeken om contacten over in voorbereiding zijnde adviezen. Verzoeken om contacten over *uitgebrachte* adviezen worden door de minister voor inwilliging doorgeleid naar het adviescollege. De beslissing op het verzoek berust bij het adviescollege. Over een verzoek om contact over een *nog uit te brengen* advies zal de minister van geval tot geval

beslissen. Directe contacten tussen Kamercommissies en regeringsadviescommissies over in voorbereiding zijnde adviezen worden in het algemeen ongewenst geacht.<sup>339</sup> Het zou enerzijds kunnen leiden tot een politieke beïnvloeding van de onafhankelijke adviescolleges en anderzijds ten koste kunnen gaan van de zelfstandige rol van het parlement als medewetgever en controleur.

Art. 4.4 luidt: *‘Op verzoeken om advies uit te brengen beslist de Minister of hij dit verzoek overneemt. Ook op verzoeken om onderzoek te starten wordt niet door het adviescollege maar door de Minister beslist.’* Het vragen van advies blijft voorbehouden aan deze ministers of de regering. *‘De ministeriële verantwoordelijkheid brengt met zich mee dat de Minister nagaat of aan het verzoek kan worden voldaan en zijn overwegingen aan de Kamer kenbaar maakt.’*

### Resumé Aanwijzingen 1980

In algemene zin bevestigen deze Aanwijzingen van 1980 de centrale rol van de minister in de informatievoorziening aan de Kamer. Kamercommissies mogen om contact verzoeken, maar het is de minister die daarover beslissingen neemt. Alle contacten lopen in beginsel via de minister en alle informatie vanuit de ambtelijke organisatie wordt door de minister getoetst alvorens deze ter beschikking wordt gesteld aan de Kamer of haar commissies. Uitgangspunt van de regeling was het zoeken van een balans tussen de informatiebehoeften van het parlement en de ministeriële verantwoordelijkheid voor het ambtelijk handelen. Het is de vraag of deze regeling geslaagd is in het vinden van een goede balans tussen beide rationaliteiten. Sommige auteurs betwijfelen dit nadrukkelijk.

*“Al met al een regeling die de Staten Generaal in een zeer afhankelijke positie ten opzichte van de regering stelt.”* (Tuurenhout, 1992:41).

Een belangrijk verschil met de latere Aanwijzingen uit de jaren '90 is dat hier geschetste regeling geen betrekking hebben op individuele contacten tussen Kamerleden en leden van regeringsadviescolleges dan wel ambtenaren.

### Periode 1981-1985

In 1981 gaf toenmalig minister van Binnenlandse Zaken Van Thijn aan de Aanwijzingen 1980 te willen intrekken.<sup>340</sup> Staatsrechtelijk verkeerde hij niet in de positie om dat te doen, gegeven het feit dat de Aanwijzingen formeel afkomstig waren van de minister-president. Kort daarna viel het kabinet waar hij deel van uitmaakte. Het Kamerlid Wessel-Tuinstra vroeg in 1983 aan minister Rietkerk, de opvolger van Van Thijn, of hij voornemens was de door zijn voorganger aangekondigde intrekking ook daadwerkelijk uit te voeren.<sup>341</sup> Zij wees daarbij op *‘het grote belang dat de Kamer bij rechtstreekse contacten heeft aangezien zij langs deze weg de beschikking kan krijgen over achtergrondinformatie, waardoor misverstanden over ontwikkelingen en omstandigheden kunnen worden voorkomen of opgehelderd.’* Minister Rietkerk antwoordde hierop ontkennend. De Aanwijzingen van 1980 waren volgens hem gebaseerd op het uitgangspunt van de ministeriële verantwoordelijkheid en het daarmee

samenhangende uitgangspunt dat er geen directe contacten tussen Kamercommissies en ambtenaren, buiten medeweten en goedvinden van de betrokken minister, behoren plaats te vinden.<sup>342</sup> Terughoudendheid was volgens Rietkerk ook op zijn plaats vanwege het moeilijk te hanteren onderscheid tussen het, in directe contacten met Kamercommissies, verstrekken van feitelijke informatie door ambtenaren en het bijdragen aan de politieke meningsvorming door politiek niet verantwoordelijke ambtenaren. Dit spanningsveld tussen het wel mogen verstrekken van 'technische of feitelijke informatie' en het niet mogen verstrekken van 'politieke of beleidsinhoudelijke informatie' is een thema dat een rode draad vormt in de discussie over de toelaatbaarheid van politiek-ambtelijke informatie-uitwisseling in de afgelopen dertig jaar.

Kamervoorzitter Dolman pleitte in zijn nieuwjaarstoespraak van 1985 voor een versoepeling van de contacten tussen Kamerleden en ambtenaren. Hij constateerde dat er sprake was van koudwatervrees en dat het goed mogelijk is om binnen de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid ambtenaren toch met Kamerleden te laten discussiëren.<sup>343</sup> Toenmalig premier Lubbers reageerde hierop bezwerend door te wijzen op het positieve karakter van de regeling. De Aanwijzingen 'vormen reeds in de praktijk op ruime schaal een goed stramien voor contacten tussen Kamercommissies en ambtenaren.'<sup>344</sup> Hij stelt voor om over en weer de bestaande mogelijkheden goed te benutten en speelt de bal terug naar de Kamer: *'Ministers zouden daarbij geholpen kunnen zijn, indien Kamercommissies zouden aangeven op welke onderdelen zij ministers in de gelegenheid willen stellen ambtenaren de gevraagde informatie te laten verstrekken.'* Contacten tussen Kamercommissies en ambtenaren zijn alleen bezwaarlijk voor zover zij afdoen aan het principe van de ministeriële verantwoordelijkheid. Derhalve is het wel van belang dat deze contacten uitsluitend plaatsvinden met voorafgaand medeweten en toestemming van de betrokken minister, aldus Lubbers. In formele zin werd daarmee niets aan de regeling veranderd. Wel veranderde de toonzetting van de regering in deze en leek een soepeler omgang tussen Kamerleden en ambtenaren tot de mogelijkheden te behoren.

### **Bijzondere commissie 'Onderzoek van de Organisatie en de Werkwijze van de Tweede Kamer'**

In het voorjaar van 1985 werd de bijzondere commissie 'Onderzoek van de Organisatie en de Werkwijze van de Tweede Kamer' (Commissie OOW) ingesteld, onder voorzitterschap van de Voorzitter van de Tweede Kamer Dolman. Aanleiding voor de instelling van deze Commissie waren de bevindingen van RSV-Commissie over de tekortschietende rol van de Kamer bij de besluitvorming en het toezicht over het RSV-beleid. In december 1985 bood de Commissie OOW haar eindrapport aan de Kamer aan.<sup>345</sup> In zekere zin kan het OOW-proces beschouwd worden als een voorzichtig proces van parlementaire zelfreflectie. In het eindrapport wordt een breed scala aan onderwerpen behandeld.<sup>346</sup> In dit bestek zal ik me met name richten op de hoofdstukken die betrekking hebben op de rol van adviesorganen en van departementale ambtenaren. De Commissie OOW stelt zich op het standpunt dat het

voor de Kamer mogelijk moet zijn zelfstandig advies te vragen aan een adviesorgaan, *'zulks onafhankelijk van het oordeel hieromtrent van de regering.'*<sup>347</sup> Zij verwijst daarbij naar de motie die in 1984 door het Kamerlid Patijn is ingediend, welke pleitte voor een rechtstreekse verbinding tussen de Kamer en adviesorganen, zonder tussenkomst van de minister. De motie verzoekt de regering ervan uit te gaan dat adviesorganen ook aan de Staten-Generaal gevraagd of ongevraagd advies moeten kunnen uitbrengen.<sup>348</sup> De motie werd met grote meerderheid aangenomen, maar de regering reageerde afwijzend op deze motie. Volgens de Commissie OOW behoeven de contacten tussen de Kamer en adviesorganen van de regering verbetering. Een mogelijkheid daartoe zou een rechtstreeks contact tussen adviesorganen en Kamercommissies kunnen zijn, waarbij de verschillende adviezen in een *'proces van hoor en wederhoor'* met de betrokken adviesorganen kunnen worden besproken.<sup>349</sup> De hier voorgestelde regeling zou niet gelden voor het CPB, SCP, CBS en RPD, gezien de bijzondere positie van deze organen.

Het rapport wijdt een afzonderlijk hoofdstuk aan de rol van departementale ambtenaren. De Commissie OOW constateert daarin dat *'de geldende regelingen voor het contact tussen de Kamer of een Kamercommissie en rijksambtenaren over het algemeen voldoende mogelijkheden bieden voor de hantering van het informatierecht van de Kamer met inschakeling van ambtenaren.'* (Rapport Commissie OOW, p.12) Toch doen zich volgens de commissie zich in de praktijk een aantal knelpunten voor, die verholpen kunnen worden zonder de ministeriële verantwoordelijkheid voor het ambtelijk handelen aan te tasten. Een uitgangspunt hierbij is dat *'een goed gebruik van aanwezige ambtelijke kennis niet alleen kan bijdragen tot een beter functioneren van de Kamer, maar ook onnodige belasting van bewindslieden kan voorkomen.'* (p.13) Daarbij zou wel vaker gebruik kunnen worden gemaakt van deze mogelijkheid; volgens de commissie wordt het spreken met ambtenaren nog te veel beschouwd als een abnormale procedure. Het stellen van feitelijke schriftelijke vragen zou kunnen worden vervangen door het mondeling stellen van deze vragen aan betrokken ambtenaren. Een Kamercommissie kan ook een meer proactieve houding aannemen door voorafgaand aan een overleg met de minister te laten weten de aanwezigheid van bepaalde ambtenaren en rechtstreekse informatie van hen op prijs te stellen. Voorts constateerde de commissie dat sommige ministeries zich soepel opstellen en andere daarentegen zeer terughoudend zijn in het toestaan van dergelijke directe contacten.<sup>350</sup>

Het geheel overziend kan geconstateerd worden dat de Commissie OOW de bestaande hoofdlijn van de Aanwijzingen 1980 bevestigt: contacten kunnen slechts plaats vinden met medeweten en na instemming van de minister (Tuurenhout, 1992:45). Wel is de Commissie OOW van mening dat het voor de Kamer mogelijk moet zijn zelfstandig advies te vragen aan een adviesorgaan, onafhankelijk van het oordeel hieromtrent van de regering. Daarnaast schetst de commissie een aantal mogelijkheden voor een soepeler omgang tussen Kamercommissies en ambtenaren.

Het kabinet reageerde op de voorstellen van de Commissie OOW met een standpuntbepaling over die aspecten die de verhouding tussen Kamer en regering raken.<sup>351</sup>

Voor wat betreft het voorstel om rechtstreekse contacten mogelijk te maken tussen Kamercommissies en adviesorganen stelde het kabinet dat een dergelijk contact in principe mogelijk is bij de ondersteuning van initiatiefwetsvoorstellen vanuit de Kamer, of bij het toelichten van reeds uitgebrachte adviezen. Voor het horen van een adviesorgaan over in voorbereiding zijnde adviezen dienen volgens het kabinet de aanwijzingen van 1980 van toepassing te blijven, waarbij de minister beslissingsbevoegd is. Ook het zelfstandig door de Kamer aanvragen van een advies bij een adviesorgaan werd door het kabinet afgewezen. Het kabinet verwees daarbij naar de bezwaren die de Commissie van der Ploeg articuleerde tegen een directe adviesrelatie tussen de Staten-Generaal en regeringsadviescolleges. Over contacten tussen Kamercommissies en ambtenaren constateert het kabinet dat de Commissie feitelijk de in 1980 vastgestelde Aanwijzingen onderschrijft.

Er bestaat tot 1998 geen regeling die betrekking heeft op de contacten tussen individuele Kamerleden en ambtenaren. In de Aanwijzingen van 1980 wordt er niet over gerept en ook de Commissie OOW doet geen voorstellen voor de regulering van deze contacten. Wel signaleert de commissie dat er enige onduidelijkheid bestaat over de contacten tussen individuele Kamerleden en ambtenaren. In de brief van maart 1986 meent ook het kabinet dat het niet goed doenlijk is deze vorm van contacten uitputtend te regelen. Directe contacten tussen individuele Kamerleden en ambtenaren moeten aldus het kabinet in beginsel plaats kunnen vinden. Geconstateerd wordt dat zij ook in de praktijk veelvuldig plaatsvinden. In deze contacten zullen zowel Kamerleden als de betrokken ambtenaren zich bewust moeten zijn van hun verschillende posities en verantwoordelijkheden. Er ontstaan problemen indien zodanige contacten afbreuk zouden aan de ministeriële verantwoordelijkheid. *'Het kabinet is van oordeel dat in dit verband een voorschrift aan ambtenaren, dat zij zakelijke contacten die zij op het beleidsterrein waarop zij werkzaam zijn met Kamerleden hebben, ter kennis brengen van hun minister, een goede bijdrage zal kunnen leveren aan een juiste gang van zaken. Dit ter kennis brengen kan door het vragen van een fiat vooraf of door het melden achteraf. Dit ter bepaling door de minister.'*<sup>352</sup> In afwijking hiervan wordt in de Aanwijzingen van 1998 als regel vastgesteld dat ambtenaren *voorafgaand* aan dergelijke contacten toestemming van de minister behoren te krijgen. In de paragraaf over de 'Oekaze Kok' wordt deze regeling nader besproken.

## Resumé

De periode 1972-1990 levert al met al het volgende beeld op:

- Voor contacten tussen Kamercommissies en ambtenaren is voorafgaande toestemming van de minister nodig.
- Regulering van contacten tussen individuele Kamerleden en ambtenaren wordt onwenselijk, dan wel niet goed mogelijk geacht. *'Deze contacten zullen zich moeten blijven voltrekken naar de maatstaven van wijsheid en fatsoen.'*
- Ondanks herhaald aandringen van de Kamer blijft de regering zich verzetten tegen de rechtstreekse toegang van de Kamer tot adviesorganen. Ook het zelfstandig door de Kamer aanvragen van een advies bij een adviesorgaan wordt door het kabinet afgewezen.



### 5.1.3 De Commissie Deetman

De bijzondere commissie Vraagpunten – in de wandelgangen al snel naar haar voorzitter de Commissie Deetman genoemd – werd in 1990 ingesteld om voorstellen te doen op het gebied van staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing. In de onderzoeken en beraadslagingen van deze commissie werd de thematiek van contacten tussen Kamercommissies en adviesorganen of departementale ambtenaren opnieuw aan de orde gesteld. Bij brief van 16 november 1990 formuleert de commissie een reeks vraagpunten welke nader onderzocht dienen te worden.<sup>353</sup> De bijzondere commissie Vraagpunten constateert dat artikel 45, derde lid van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer wel de mogelijkheid biedt om in het openbaar mondeling overleg te voeren met een ambtenaar in plaats van met de minister, maar dat hier nimmer van gebruik is gemaakt, ondanks de betreffende aanbeveling van het OOW rapport. Art. 69 lid 3 van de Grondwet biedt ook de mogelijkheid dat een minister zich in vergaderingen met de kamer laat bijstaan door ambtenaren, maar ook van deze mogelijkheid wordt geen gebruik gemaakt, aldus de commissie. Bijstand vindt wel plaats via notities en overleg in de pauzes. De verklaring voor het ongebruikt laten van deze mogelijkheden is waarschijnlijk gelegen in het feit dat ministers én Kamerleden dit beschouwen als een mogelijke ondermijning van de ministeriële verantwoordelijkheid. Als vraagpunt en oplossingsrichting formuleert de commissie het als volgt: *‘Teneinde een cultuuromslag te bevorderen, zou een groot aantal Kamercommissies (...) de mogelijkheid van mondeling overleg over technische, tevoren als zodanig door commissie en bewindspersoon erkende punten met een ambtenaar moeten aangrijpen.*<sup>354</sup> Het taboe op deze contacten zou dan, na enige druk, kunnen worden doorbroken. Voor nader onderzoek naar deze kwesties werd de externe commissie Ministeriële Verantwoordelijkheid (commissie Scheltema) ingesteld.

#### Commissie Scheltema

Het rapport van de commissie Scheltema verscheen op 1 juni 1993 onder de titel ‘Steekhoudend ministerschap; betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid.’<sup>355</sup> Het advies start met een nadere reflectie over de inhoud en ontwikkeling van de staatsrechtelijke regel van de ministeriële verantwoordelijkheid. In afzonderlijke hoofdstukken wordt ingegaan op de gevolgen voor contacten tussen parlement en ambtenaren, voor convenanten, coördinatiekwesties en de relatie tot zelfstandige bestuursorganen.

De commissie Scheltema begint met te constateren dat de verantwoordingsplicht van de minister zich uitstrekt over de ambtenaren die onder zijn leiding werken. Daarmee correspondeert dat ambtenaren niet zelf verantwoordelijk zijn jegens het parlement. Het advies van de commissie beperkt zich tot het officieel horen van ambtenaren, buiten enquête, door de Kamers of een Kamercommissie. Informele of incidentele mondelinge en schriftelijke contacten tussen individuele Kamerleden en ambtenaren vallen buiten het bestek van het rapport.

Het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid brengt met zich mee dat de minister bepaalt of een ambtenaar door de Kamers mag worden gehoord, aldus de commissie. Voor een dergelijk horen is de instemming van de minister dus een vereiste. Weigert de minister instemming, dan kan hij op die weigering worden aangesproken. Van de ambtenaar mag verwacht worden dat hij tegenover de Kamers zijn minister niet afvalt. Eventuele sanctiemogelijkheden van de minister jegens de ambtenaar zijn mogelijk vanuit het ambtenarenrecht. De commissie stelt dat er sprake lijkt te zijn van een communis opinio dat ambtenaren alleen zakelijke en feitelijke informatie aan de Kamer mogen verstrekken. Verdediging en uitleg van het beleid zijn en blijven een zaak van de minister. *‘Overigens gaat het hierbij meer om een algemene wenselijkheid dan om een goed te operationaliseren juridische regel; het onderscheid tussen beleid en feitelijke informatie valt in de praktijk moeilijk te maken.’* (p.19) De commissie constateert dat ambtenaren in het parlement slechts bij uitzondering het woord voeren. Wel treden zij met enige regelmaat op bij technische briefings, bij een incidenteel mondeling overleg en bij het begrotingsonderzoek. De oorzaak van de schaarse inschakeling van ambtenaren ziet de commissie vooral gelegen in het verschil in status van een uitspraak gedaan door een ambtenaar in vergelijking met een uitspraak van een bewindspersoon. Een ministeriële uitspraak biedt een betere basis om later de bewindspersoon aan te spreken op de geboden informatie. Ook de diffuse afbakening tussen feitelijke vragen en beleidsinhoudelijke vragen kan hierbij een rol spelen. De commissie ziet alles bij elkaar weinig reden het bestaande kader voor contacten tussen Kamers en ambtenaren te wijzigen. Wel tonen zowel de Kamers als de ministers zich te terughoudend, gezien de voordelen voor beide partijen van direct contact tussen ambtenaren en het parlement. Zo kunnen Kamerleden door ambtenaren te horen uitvoeriger en diepgaander geïnformeerd worden. *‘De kennis van feiten en dossiers waarover ambtenaren beschikken is uit de aard der zaak vaak gedetailleerder en breder dan de kennis van de verantwoordelijke minister.’* (p.20) Voor de minister kan het ook aantrekkelijk zijn om het verstrekken van gedetailleerde feitelijke informatie aan ambtenaren over te laten. Het debat tussen Kamer en minister kan zich dan concentreren op de hoofdlijnen van beleid.

In haar advies maakt de commissie een onderscheid tussen contacten met departementale ambtenaren en ambtenaren die werkzaam zijn bij een zelfstandig bestuursorgaan.

*‘Voor ambtenaren die niet behoren tot het departement of een dienst waarover de minister de volledige zeggenschap heeft, geldt dat de contacten tussen het parlement en die ambtenaren niet onder ministeriële verantwoordelijkheid plaats vinden.’* (Steekhoudend ministerschap, p.20)

De minister hoeft volgens de commissie Scheltema geen toestemming voor deze contacten te geven en kan de betreffende ambtenaren niet verbieden de gevraagde informatie te verschaffen. Normaliter loopt de informatiestroom vanuit zelfstandige bestuursorganen via de minister. Onder omstandigheden kan het echter voor de Kamers nuttig zijn rechtstreeks uit de uitvoeringspraktijk te horen met welke proble-

men men geconfronteerd wordt, aldus de commissie. In de later te bespreken Leidraad van minister Nicolai (2007) worden ook ambtenaren die werkzaam zijn bij ZBO's onder het ministeriële toestemmingsregime gebracht.

Op basis van deze overwegingen concludeert de commissie Scheltema dat er op staatsrechtelijke gronden geen bezwaar bestaat tegen een intensivering van de contacten tussen Kamers en ambtenaren. De bestaande mogelijkheden daartoe kunnen beter benut worden en daartoe is een cultuuromslag nodig bij regering en parlement. Het geldende staatsrechtelijke kader blijft daarbij overeind staan. Voor het horen van departementale ambtenaren door de Kamer of door Kamercommissies is de instemming van de minister een vereiste.<sup>356</sup>

De regering reageerde instemmend op het rapport 'Steekhoudend ministerschap' bij brief van 6 september 1993.<sup>357</sup> Ze constateert dat de bevindingen van de commissie overeen stemmen met het regeringsbeleid en verwijst daarbij naar de Aanwijzingen van 14 juli 1980. De regering spreekt uit dat ze concrete verzoeken van de Kamer om informatie van een ambtenaar te verkrijgen in beginsel positief zal benaderen en benadrukt dat het daarbij moet gaan om feitelijke informatie: *'(...) gewaakt moet worden tegen de situatie waarin ambtenaren gevraagd wordt naar appreciaties van beleid(sopties).'*' (p.2)

In het daaropvolgende Kamerdebat deed zich een interessante botsing voor tussen de Kamerleden Wiebenga (VVD) en Jurgens (PvdA) welke goed zicht biedt op de verschillende posities en redeneerlijnen vanuit de Kamer. Deze woordenwisseling wordt hier voor een deel letterlijk herhaald omdat ze een compacte weergave biedt van het dilemma waar de volksvertegenwoordiging mee worstelt aangaande de directe contacten tussen Kamer en ambtenaren. Wiebenga bestrijdt de opvatting van de commissie Scheltema dat het overleg tussen Kamercommissies en hoge beleidsambtenaren over technische punten intensiever benut zou moeten worden.

**Wiebenga:** *'Wij vinden de grens tussen technische punten aan de ene kant en beleid aan de andere kant niet goed te trekken. Bovendien, overleg tussen een Kamercommissie zonder dat de minister aanwezig is met bijvoorbeeld een directeur-generaal, kan alleen maar leiden tot meer techniek, tot detaillisme en tot verdergaande politisering van het ambtenarendom. Ik moet u eerlijk zeggen, als wij nadere feiten nodig hebben, kunnen wij die op allerlei manieren krijgen: schriftelijk verkeer, een briefing en dergelijke. Een mondeling overleg waarbij aan de andere kant van de tafel een directeur-generaal zit, ik moet u eerlijk zeggen, voorzitter, dan ben ik geneigd mijn persoonlijk medewerker daarheen te sturen. Dan kunnen zij samen ons keurig rapporteren. Dat moeten wij als parlementariërs helemaal niet willen. Mijn fractie wijst de beantwoording van dit vraagpunt door de commissie Scheltema af.'*

**Jurgens:** *'Ik vraag mij af, of de heer Wiebenga wel eens op zaterdagavond om 19.15 uur naar de BBC kijkt naar het programma Scrutiny. Daarin ziet u parlementaire commissies ambtenaren horen. Die ambtenaren verstrekken*

*gegevens. Op het moment dat er een vraag gesteld wordt waarvan de ambtenaar van mening is, dat het politiek gevoelig is, dan zegt hij: "You must ask this question of my minister." Dat wordt geaccepteerd. Ik zie niet in waarom dat niet mogelijk zou zijn en waarom het een degradatie van de Kamer zou zijn om op die manier met ambtenaren om te gaan.'*

**Wiebenga:** *'Dat wil ik via u, voorzitter, de heer Jurgens graag uitleggen. Als parlementariërs, volksvertegenwoordigers, leden van de Tweede Kamer, of hoe je het verder wilt noemen, zijn wij ingehuurd voor het maken van politieke keuzes. Dat is het controleren van ministers die keuzes gemaakt hebben en die hier verdedigen of die zij niet gemaakt hebben en dan kunnen wij hen daarop kritiseren. Daar gaat het om! Natuurlijk, voordat je die controle hier in het gemeen overleg kunt uitoefenen, moet je ervoor zorgen dat de je de feiten op een rij hebt staan. Daarvoor zijn allerlei technieken. Binnenkort gaat bijvoorbeeld de vaste Commissie voor Justitie op het ministerie praten. Dat kan allemaal. Maar een mondeling overleg moeten wij niet gaan houden met ambtenaren.'*

**Jurgens:** *'Dan is hetgeen de heer Wiebenga zegt niet meer dan tautologie, voorzitter. Want, natuurlijk, mondeling overleg dat onderdeel is van het gemeen overleg met de regering, kan nooit met ambtenaren worden gedaan. Maar het verkrijgen van inlichtingen van ambtenaren kan zeer wel gebeuren, ook zonder een mondeling overleg. Als een Kamercommissie onderzoek doet, kan zij ambtenaren uitnodigen om die inlichtingen te verstrekken. Uit het oogpunt van taakverdeling van een minister kan ik mij voorstellen, dat, als bijvoorbeeld SG's in staat zijn een rapport naar buiten te brengen over kerndepartementen dat een grote invloed heeft op de discussie van vandaag, wij die SG's daarover ook zelf moeten kunnen horen.'*<sup>358</sup>

Het rapport van de Commissie Scheltema heeft niet geleid tot wijzigingen in de formele regeling aangaande contacten tussen Kamercommissies en ambtenaren. De bestaande mogelijkheden kunnen volgens de Commissie wel beter benut worden en daartoe is een cultuuromslag nodig bij regering en parlement.

### **Bijzondere commissie Vraagpunten Adviesorganen**

Het vraagstuk van de relatie tussen de Tweede Kamer en adviesorganen werd belegd in een afzonderlijke commissie: de bijzondere commissie Vraagpunten Adviesorganen. Op 17 februari 1993 bracht deze commissie, onder voorzitterschap van het latere Lid van het College van de Algemene Rekenkamer G. de Jong, haar rapport 'Raad op Maat' uit.<sup>359</sup> In dit rapport is een beknopt historisch overzicht van het politiek discours over deze kwestie opgenomen. Met de motie Patijn vroeg de Kamer in 1984 om een rechtstreekse relatie tussen de Staten-Generaal en externe adviesorganen.<sup>360</sup> Het kabinet toonde zich in antwoord daarop in een UCV op 19 maart 1984 niet bereid deze motie uit te voeren. De Kamer ging daarmee akkoord. In de discussies over het OOW-rapport pleitte de Kamer voor de mogelijkheid om rechtstreeks advies aan

adviesorganen te kunnen vragen, waarop het kabinet afwijzend reageerde. De Kamer liet het daarbij.

Bij het bespreken van de gehanteerde argumenten verwees de commissie De Jong naar de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken die op 7 februari 1990 naar de Tweede Kamer werd gezonden.<sup>361</sup> In deze brief van Binnenlandse Zaken worden de bestaande mogelijkheden geïnventariseerd en de bezwaren tegen rechtstreekse toegang van de Kamer tot adviesorganen op een rijtje gezet. De bezwaren tegen directe toegang van het parlement tot adviesorganen zijn volgens de minister van staatsrechtelijke en praktische aard.

- *Een ongeclausuleerde adviesbevoegdheid het parlement te adviseren kan tot onduidelijkheden leiden in de positie van de regeringsadviesorganen, die tot taak hebben op hun terrein hun onafhankelijke bijdrage aan de beleidsvorming te leveren. Wanneer naast de regering (of een minister) opdrachtgevers vanuit het parlement zouden komen, kan dit op gespannen voet komen met de ministeriële verantwoordelijkheid voor een goed functioneren van deze adviesorganen;*
- *Door de goede openbaarheidsregeling kan het parlement reeds thans kennis nemen van de gevraagde en ongevraagde adviezen;*
- *Het parlement kan in voorkomend geval de regering verzoeken een advies aan een adviesorgaan te vragen. Dergelijke verzoeken worden welwillend gezien en doorgaans gehonoreerd;*
- *Er kunnen problemen ontstaan bij een samenloop van adviesaanvragen van de regering en van het parlement bij één adviesorgaan of verschillende adviesorganen over het zelfde onderwerp;*
- *Bij een situatie waarin zowel parlement als regering bevoegd zijn adviezen te vragen aan een adviesorgaan, kunnen problemen ontstaan ten aanzien van het benoemingsbeleid;*
- *Het aantal adviesaanvragen zou sterk kunnen toenemen met alle gevolgen daarvan voor de bewerktuiging en financiering van de adviesorganen;*
- *Uitbreiding van adviesbevoegdheid zal leiden tot (omvangrijke) aanpassingswetgeving van instellingsregelingen.*<sup>362</sup>

In het rapport Raad op maat constateert de bijzondere commissie Vraagpunten Adviesorganen dat er reeds geruime tijd in het parlement behoefte bestaat om de regering beter tegenspel te (kunnen) bieden. De Kamer is vaak afhankelijk van het moment en de wijze waarop zij door het kabinet geïnformeerd wordt. Dit geldt in het bijzonder bij de behandeling van beleidsvoorstellen of wetsontwerpen waarin reeds tal van ambtelijke en politieke compromissen zijn verdisconteerd en de ruimte voor alternatieven gering is geworden. De belangrijkste motieven waarom de Kamer een directe lijn wil hebben met adviesorganen zijn volgens de commissie:

- *'het gesloten circuit van belangengroepen, instellingen, ministeries en bewindslieden te kunnen doorbreken;*
- *de doorzichtigheid van het «voortraject» te vergroten;*
- *verschillende opties of oplossingen te kunnen voorleggen aan adviesorganen;*

- *over vergelijkingsmateriaal te kunnen beschikken en niet afhankelijk te zijn van het regeringsstandpunt en de daarbij verstrekte informatie;*
- *beleidsevaluatie te kunnen betrekken bij de controlerende taak van het parlement. (...)*<sup>363</sup>

De bijzondere commissie stelde dat zij met de grootst mogelijke meerderheid niet overtuigd is door de argumenten die van de kant van de regering in een eerdere fase van het debat zijn aangevoerd en verwijst daarbij naar de hierboven genoemde brief van de minister van Binnenlandse Zaken. Zij acht het voor discussie vatbaar of er sprake is van ernstige staatsrechtelijke bezwaren en stelt dat de meeste bezwaren een nogal «technisch» en dus oplosbaar karakter hebben. *‘Ter verificatie van het eigen standpunt’* (een interessante formulering, aut.) heeft de commissie prof. mr. F. A. M. Stroink, hoogleraar bestuursrecht aan de Rijksuniversiteit Limburg, gevraagd te willen bezien in hoeverre er staatsrechtelijke bezwaren bestaan tegen een directe adviesrelatie tussen parlement en adviesorganen. In zijn notitie ‘Staatsrechtelijke consequenties van rechtstreekse advisering aan het parlement komt Stroink na enkele inleidende overwegingen tot een uitgesproken advies:

*“Staatsrechtelijk zie ik geen enkel bezwaar tegen rechtstreekse advisering door adviesorganen aan het parlement. Met name zie ik niet in dat het inbreuk zou maken op het beginsel van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid. De minister is verantwoordelijk hoe hij omgaat met een aan hem uitgebracht advies. (...) Het adviesorgaan zelf is verantwoordelijk voor zijn eigen advies; niet de minister. Wel kan men de minister een zekere verantwoordelijkheid toedichten voor het functioneren van een adviesorgaan in het algemeen. (...) Het mogelijk maken van rechtstreekse advisering aan de Staten-Generaal verstevigt de positie van het parlement. Het doorbreekt het kennismonopolie van de bureaucratie, maakt het parlement minder afhankelijk van de regering en maakt het mogelijk dat het parlement beter onderbouwde beleidsinitiatieven tot stand brengt.”*<sup>364</sup>

Vervolgens gaat Stroink nader in op de argumenten die door de minister van BZK zijn genoemd. Hij onderschrijft dat er geen sprake moet zijn van ongeclausuleerde bevoegdheden van het parlement. Er kan een beperking worden aangebracht in het soort zaken waarover advies gevraagd kan worden, bijvoorbeeld alleen op hoofdpunten van beleid. In het Reglement van Orde kunnen ook procedurele beperkingen worden aangebracht, bijvoorbeeld dat een bepaald minimum aantal leden moeten verzoeken om het advies. Bij een prudent gebruik van de bevoegdheid door de Tweede Kamer en in goed overleg met de minister zou een goed functioneren van de adviesorganen – en in het verlengde daarvan een goed functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid niet in het gedrang hoeven komen. Het argument van de minister met betrekking tot de Wet openbaarheid van bestuur, waardoor het parlement nu reeds kennis kan nemen van gevraagde en ongevraagde adviezen, wordt door Stroink verworpen. Hij beschouwt de inzage achteraf als mosterd na de maaltijd en stelt dat de Tweede Kamer juist in een vroegtijdig stadium over de informatie moet kunnen beschikken om zelf beleidsinitiatieven te kunnen ontplooien. De redenering dat het parlement

in voorkomend geval de regering kan verzoeken een advies aan een adviesorgaan te vragen en dat dergelijke verzoeken welwillend worden gezien en doorgaans gehonoreerd worden, wordt eveneens afgewezen. Voor een beter evenwicht tussen regering en parlement ware het beter, aldus Stroink, dat het parlement niet afhankelijk is van de welwillendheid van de minister, maar over eigen bevoegdheden beschikt. Ook de samenloop van adviezen van regering en parlement bij één adviesorgaan en de gevolgen voor het benoemingsbeleid acht hij in de praktijk weinig problematisch. De prijs voor verandering in termen van kosten en aanpassingsregelgeving zijn volgens hem beperkt. *‘De minister noemt zijn bezwaren van staatsrechtelijke en praktische aard. Ik concludeer dat het alleen gaat om bezwaren van praktische aard. Deze bezwaren van praktische aard zijn echter oplosbaar.’*<sup>365</sup>

Mede op basis van deze overwegingen is de bijzondere commissie Vraagpunten Adviesorganen met de grootst mogelijke meerderheid van oordeel dat het parlement in de gelegenheid gesteld dient te worden rechtstreeks advies te vragen aan adviesorganen. Daarvoor dienen de nodige middelen ter beschikking gesteld dienen te worden en in de werkplannen en begrotingen van adviesorganen moet een zekere ruimte te worden vrijgehouden ten behoeve van eventuele adviesaanvragen door het parlement. De commissie concludeert dat het wenselijk is dat de adviesraden op verzoek rechtstreeks kunnen adviseren aan het parlement. Hiertoe zou een nieuw, vierde lid dienen te worden toegevoegd aan art. 87 van het Reglement van Orde:

*‘De Kamer kan, op voorstel of na ingewonnen advies van de commissie, als uitkomst van de beraadslaging zoals bedoeld in het voorgaande lid, besluiten één of meer adviesorganen van de regering advies te vragen.’*<sup>366</sup>

De commissie acht het niet wenselijk adviesorganen geheel los te koppelen van de regering en uitsluitend aan het parlement advies te laten uitbrengen. Interessant én merkwaardig is de aanbeveling van de commissie dat wettelijke adviesorganen wel door de regering worden gehoord, maar dat belanghebbenden en maatschappelijke organisaties alleen door de Kamer behoren te worden gehoord. (p.32) In het licht van alle ontwikkelingen op het gebied van interactieve beleidsvorming en dialoogvoering vanaf het begin van de jaren '90 kan geconstateerd worden dat deze aanbeveling niet is opgevolgd.

In haar reactie toonde de regering zich positief over de conclusies en aanbevelingen uit het rapport Raad op maat. Voor wat betreft de directe toegang van de Kamer tot adviesraden tekent de regering aan dat het eigenlijk heel bijzonder is dat van de mogelijkheid tot het vragen van advies via de band van de regering nooit gebruik is gemaakt, terwijl dit materieel toch kon. Ze stelt voorts dat het neerslaan van een en ander in het Reglement van Orde in de Tweede Kamer onvoldoende is omdat dit enkel interne werking heeft, zodat er toch een wettelijke bevoegdheid moet worden geschapen. *“Indien mogelijk zou het goed zijn indien de Kamer zich bij de bespreking van het rapport ook oriënteert op de mogelijkheid tot concrete voorstellen te komen”*, zo merkt de regering fijntjes op.<sup>367</sup> Op 24 juni 1993 neemt de Kamer met grote meerderheid een gewijzigde motie Van Heemst aan waarbij zij instemt

met de conclusies en aanbevelingen van de bijzondere commissie Vraagpunten Adviesorganen. Zij spreekt uit dat verschillende aanbevelingen, waaronder degene die betrekking heeft de mogelijkheid dat adviesraden op verzoek rechtstreeks kunnen adviseren aan het parlement, *'als richtlijn gelden voor het wettelijk kader van de nieuwe adviesstructuur'*.<sup>368</sup>

Na de positieve ontvangst van het rapport Raad op Maat in de Tweede Kamer, presenteerde de minister van Binnenlandse Zaken in november 1993 een plan van aanpak voor het project 'Herziening van het adviesstelsel'.<sup>369</sup> Een centrale doelstelling van het proces was gelegen in een drastische vermindering van het aantal adviesorganen. In het voorjaar van 1995 presenteerde het kabinet een voorstel dienaangaande; de Herzieningswet adviesstelsel, gevolgd door een ontwerp Kaderwet adviescolleges. Deze wetten werden in juli 1996 gepubliceerd in het Staatsblad en op 1 januari 1997 trad het nieuwe adviesstelsel in werking. In het nieuwe stelsel heeft naast de regering ook het parlement het recht heeft om advies te vragen aan de genoemde adviesorganen. Artikel 17 van de Kaderwet Adviescolleges luidt:

*'Een adviescollege adviseert op schriftelijk verzoek van Onze Minister of van een van beide kamers der Staten-Generaal.'*<sup>370</sup>

De Memorie van Toelichting bij dit artikel refereert expliciet aan de conclusies en aanbevelingen in het rapport Raad op Maat. *'De hiermee geïntroduceerde bevoegdheid van de beide kamers om rechtstreeks advies te vragen aan alle adviescolleges, betekent een belangrijke vernieuwing van de inrichting van het adviesstelsel.'* De wijze waarop het adviesverzoek tot stand komt is voor de regering en de beide kamers een zaak die wordt beheerst door hun interne orde. Voor de regering is dat vooral het reglement van orde voor de ministerraad en voor de beide Kamers is een nadere regeling in het reglement van orde van deze Kamers wenselijk.<sup>371</sup>

Bovend'Eert beschouwt deze uitkomst van het langdurig dispuut tussen regering en parlement over de toegang tot adviesraden als bevredigend. *'Uitgaande van de gedachte dat de verhouding parlement-regering gezien moet worden als een van (gematigd) dualisme, en dat de besluitvorming dient plaats te vinden in een evenwichtig samenspel tussen parlement en regering waarbij niet aan één van hen het primaat toekomt, is het duidelijk dat het parlement ook de nodige bevoegdheden moet hebben om een evenwichtig tegenspel te kunnen bieden.'*<sup>372</sup> Voor een goede taakuitoefening van het parlement op het gebied van medewetgeving en controle is het volgens hem een goede zaak dat het parlement rechtstreekse toegang heeft gekregen tot adviescolleges. Overigens constateert hij ook dat deze ontwikkeling weliswaar nu in wetgeving is neergeslagen maar dat er toch vooralsnog meer sprake is van theorie dan van praktijk. Bij de eerste evaluatie van de Kaderwet adviescolleges in 2001 bleek dat de Tweede Kamer slechts zelden rechtstreeks een adviescollege had ingeschakeld.<sup>373</sup> Zijn observatie wordt enkele jaren later bevestigd door Kamerlid Spies:

*'Als Kamer hebben we in beginsel toegang tot de Adviesraden. We maken er echter te weinig gebruik van; op een of andere manier durft de Kamer te weinig te agenderen en is nog erg afwachtend naar de regering toe.'*<sup>374</sup>



Hoewel de mogelijkheden tot dusver slechts beperkt benut worden, kan toch geconcludeerd worden dat het rapport 'Raad op Maat' resulteerde in een principiële doorbraak in de informatiepositie van de Kamer. De Kamer kreeg na vijftien jaar aandringen uiteindelijk directe toegang tot de kennis en informatie die aanwezig is bij adviesorganen.

### 5.1.4 Parlementair onderzoek

In hoofdstuk 4 van dit onderzoek is teruggeblikt op vijftientwintig jaar parlementair onderzoek. Een terugkerend thema in het parlementair onderzoek van de laatste decennia is het feit dat Kamerleden slechts via de band van de minister kunnen communiceren met ambtenaren van departementen. In deze paragraaf worden de betreffende parlementair onderzoeken kort besproken op dit aspect. Op 10 december 1984 verscheen het verslag van de Parlementaire Enquêtecommissie RSV over de opkomst en ondergang van het Rijn-Schelde-Verolme-concern. In het rapport wordt op een aantal informatiegebreken gewezen. De informatie-uitwisseling tussen de verschillende betrokken departementen schoot te kort. Er was sprake van een gebrek-kige informatievoorziening aan de Kamer:

*'De informatie waarover de Tweede Kamer langs officiële kanalen kon beschikken was uiterst onvolledig. (...) Hoe de ambtenaren op Economische Zaken bezig waren die steunregelingen op te rekken, om te buigen, te combineren, aan te vullen en uit te putten om het contracteren van zwaar verliesgevend orders door RSV mogelijk te maken, onttrok zich aan de waarneming van de Kamer.'*<sup>375</sup>

De RSV-Enquête was de eerste Parlementaire Enquête in lange tijd. Voor het eerst sinds decennia werden betrokkenen, waaronder nogal wat ambtenaren, indringend ondervraagd door de commissie. Het was ook de eerste enquête in het televisietijdperk en voor het eerst kon heel Nederland meekijken met de verhoren van regerings-waarnemer Molkenboer en anderen. Het is niet uitgesloten dat deze ervaring van het direct horen van ambtenaren voor veel Kamerleden smaakte naar meer. Volgens Tuurenhout bestaat er sterke aanleiding om te veronderstellen dat het rechtstreeks horen van ambtenaren door het parlement in casu leidde tot een verbetering van de informatievoorziening aan het parlement, zonder dat er sprake was van een ondermijning van de ministeriële verantwoordelijkheid.<sup>376</sup>

In het najaar van 1986 berichtten de media dat ambtenaren van het ministerie van Landbouw en Visserij kennis hadden van het voeren van een dubbele boekhouding aan de visafslagen en dat zij dit oogluikend hadden toegestaan. Eind oktober 1986 deed de vaste Kamercommissie voor de Visserij het verzoek aan de betrokken minister om de Directeur der Visserijen te mogen horen. De minister weigerde dit en wilde zelf de Kamercommissie te woord staan. Na een mondeling overleg met de minister op 6 november en een enkele weken daaropvolgend plenair Kamerdebat, achtte de Kamer voldoende termen aanwezig om een nader onderzoek in te stellen.<sup>377</sup> Na de aanvankelijke ontkenning van minister Braks dat het departement wist van de dubbele boekhouding, gaf hij later toe dat het ministerie wel degelijk kennis had van de ontduiking van de visquoteringsregeling. Op 1 december 1986 werd een subcommissie ingesteld die de opdracht kreeg om de betrokkenheid van het Ministerie van Landbouw en Visserij bij de ontduiking van de regeling te onderzoeken. Formeel had dit onderzoek niet de status van een Parlementaire Enquête, waardoor de Aanwijzingen van 1980 aangaande contacten tussen Kamercommissies en ambtenaren van toepassing waren.

In eerste instantie ondervond de Commissie geen problemen in het direct in besloten overleg horen van ambtenaren, maar op een zeker moment stuitte dit op bezwaren van de betrokken minister. Hij achtte het noodzakelijk dat hijzelf als verantwoordelijk minister aanwezig zou zijn bij de nog te voeren gesprekken, dan wel een tweetal door hem aan te wijzen ambtenaren.<sup>378</sup> De Commissie ging niet akkoord met de door de minister voorgestelde tweede mogelijkheid. Weliswaar bestond er vanuit het stelsel van de ministeriële verantwoordelijkheid het recht van de betrokken minister om aanwezig te zijn bij genoemde gesprekken, maar hij kon deze politieke verantwoordelijkheid niet delegeren aan ambtenaren.<sup>379</sup> Beide partijen konden zich vinden in deze middenweg: desgewenst kon de minister aanwezig zijn bij de gesprekken met zijn ambtenaren, maar hij kon dat recht niet overdragen aan vertrouwelingen op het departement.<sup>380</sup>

Enkele jaren later, in het parlementair onderzoek naar de gang van zaken rond de Commissie van toezicht sociale verzekeringen, kwam de problematiek van rechtstreekse ambtelijke informatievoorziening opnieuw aan de Kamer aan de orde. Zelfs wanneer de Kamer via een expliciete Kameruitspraak te kennen geeft direct informatie te willen ontvangen van een ZBO, wordt deze wens niet gehonoreerd.

*“Voor de relatie tussen Tweede Kamer en Ctsv is de motie-Wöltgens van 25 november 1993 (kst. 22730, nr. 23) van bijzonder belang. Deze (kamerbreed aangenomen motie) spreekt uit dat het parlement minstens één keer per jaar rechtstreeks geïnformeerd dient te worden over de ontwikkeling van het proces dat met de nieuwe wetgeving op het terrein van de Ziektewet en de WAO is beoogd (...) en verzoekt de regering het nieuwe onafhankelijke toezichthoudende orgaan voor de werknemersverzekeringen met deze taak te belasten. Met de motie werd beoogd de door de parlementaire enquêtecommissie uitvoeringsorganen sociale verzekeringen geconstateerde geringe belangstelling en betrokkenheid van het parlement bij de uitwerking en uitvoering van belangrijke wetgeving op te heffen. (...) In zijn reactie op de motie-Wöltgens heeft de staatssecretaris de betekenis ervan afgezwakt. Hij verklaarde zich bereid alle rapportages van het Ctsv direct door te sturen naar de Kamer, waarmee het principiële aspect van de motie (rechtstreekse rapportage van Ctsv aan Kamer) werd ontkracht. De Kamer liet het daarbij.”<sup>381</sup>*

De commissie onderzoek Vliegcramp Bijlmermeer was kritisch over het stroeve overleg tussen Kamerleden en ambtenaren:

*“Dergelijk overleg met ambtelijke diensten, buiten de ministers om, verloopt stroef. Er lijkt sprake te zijn van weerstand om informatie prijs te geven. De Commissie vindt dit betreuenswaardig want informatief overleg met ambtelijke diensten kan zeer verhelderend zijn om verschillende redenen.”<sup>382</sup>*

Ook de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten constateert grote terughoudendheid:

*“Ambtelijke professionals worden gestimuleerd «meer naar buiten te gaan», mogen met iedereen in contact treden, zo lang het maar niet met Kamerleden is. Het is een voorbeeld van sturen op wantrouwen.”<sup>383</sup>*

In uitzonderingsgevallen wordt direct contact wel toegestaan, hetgeen bijdraagt tot een beter begrip van de Kamer.

*“Ook informele contacten met ambtenaren en werkbezoeken aan de uitgezonden militairen vormen voor Kamerleden een bron van informatie. De werkbezoeken aan onder meer de Nederlandse UNPROFOR-eenheden en de mariniers in Cambodja hebben duidelijk bijgedragen aan een beter begrip bij de betreffende Kamerleden van de voortgang van deze operaties.”<sup>384</sup>*

Verschillende parlementaire onderzoekscommissies concluderen dat het wenselijk is dat de Kamer direct contact kan hebben met ambtenaren van departementen, al dan niet via een zogenaamde ‘hearing’.

*“De subcommissie zou het Presidium willen aanbevelen in een dialoog met de regering te trachten, naar analogie van de enquête, het in principe mogelijk te maken ambtenaren buiten aanwezigheid van de verantwoordelijke bewindspersoon en/of andere ambtenaren te horen.” (Aanbiedingsbrief Visquoteringsregelingen, p. 4)*

*“De commissie stelt met de commissie-Scheltema vast dat het in bepaalde gevallen nuttig kan zijn als de Kamer door ZBO's rechtstreeks geïnformeerd wordt over de uitvoering van wetten. De ministeriële verantwoordelijkheid verzet zich daar niet tegen.” (Ctsv, p. 84)*

*“De Kamer zou vaker gebruik moeten maken van de mogelijkheid om, al dan niet in het openbaar, ambtenaren en militairen te horen voorafgaande aan en tijdens vredesoperaties. De betreffende bewindspersoon dient hier in beginsel de ruimte voor te geven.” (Besluitvorming uitzendingen, p. 495)*

*“De Tweede Kamer moet de mogelijkheid krijgen om met ambtelijke diensten contact te leggen met het oog op het verzamelen van informatie, het verbreden en het verdiepen van de kennis van de leden van de Tweede Kamer.” (Vliegkamp Bijlmermeer, p. 405)*

*“Om de contacten tussen leden van de Tweede Kamer en rijksambtenaren te normaliseren en de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over technische aspecten van grote projecten te verbeteren wordt voorgesteld de «Aanwijzing externe contacten rijksambtenaren» te versoepelen.” (Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, p. 83)*

In 1992 verscheen een dissertatie van Tuurenhout waarin een aantal parlementaire onderzoeken met elkaar vergeleken werden op het aspect van ambtelijke verantwoordelijkheid en parlementaire controle.<sup>385</sup> Hierin werden de RSV-enquête, de Paspoort-enquête, het onderzoek naar Visserijquoteringsregelingen en de Enquête naar de Bouwnijverheid aan een nader onderzoek onderworpen. Hij concludeert dat juist vanwege het feit dat ambtenaren in een aantal van deze projecten hoofdrolspelers waren, het van groot belang was voor de commissies om deze ambtenaren ook zelf te kunnen horen. De informatievoorziening aan het parlement werd bevorderd door het

rechtstreeks horen van ambtenaren. In geen van de onderzochte casus was sprake van een ondermijning van de ministeriële verantwoordelijkheid. *‘Geen van de ondervraagde ambtenaren leverde bijvoorbeeld kritiek op het beleid van een bewindspersoon, of ging eigen beleidsvisies verdedigen tijdens zijn verhoor. In alle gevallen hield men het primaat van de ministeriële verantwoordelijkheid in ere.’* (Tuurenhout, 1992:197)

Met enige regelmaat constateren parlementaire onderzoekscommissies dat het wenselijk ware indien er een soepeler contact zou mogelijk zijn tussen Kamercommissies of individuele Kamerleden en ambtenaren. Deze oproepen lijken nauwelijks effect te hebben gesorteerd.

### 5.1.5 De Oekaze Kok

Aan het eind van de negentiger jaren deden zich enkele incidenten voor in de politiek-ambtelijke betrekkingen. Het vraagstuk kwam in de volle openbaarheid toen eind jaren '90 politieke ophef ontstond over ambtenaren die zich al te vrijmoedig uitlieten over het beleid van hun minister.<sup>386</sup> Deze gebeurtenissen deden het toenmalig paarse kabinet besluiten om de touwtjes strakker aan te trekken en het primaat van de politiek nog eens expliciet te bevestigen. Op 19 mei 1998 werden door minister-president Kok de 'Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren' vastgesteld.<sup>387</sup> Deze Aanwijzingen werden al snel in de wandelgangen de 'Oekaze Kok' genoemd en vormde een belangrijk markeerpunt in de politiek-ambtelijke verhoudingen. Dit vormt de reden waarom deze hieronder nader geanalyseerd en besproken worden.

De tot dan toe geldende Aanwijzingen van 1980 werden bij de instelling hiervan ingetrokken. De nieuwe aanwijzingen gelden voor personen die werkzaam zijn onder ministeriële verantwoordelijkheid en hebben geen betrekking op ambtenaren werkzaam bij adviescolleges of decentrale overheden. Aanwijzing 3 bepaalt:

*'Op alle verzoeken vanwege een van beide kamers der Staten-Generaal om schriftelijke of mondelinge contacten met ambtenaren beslist de minister onder wie zij ressorteren van geval tot geval. De minister kan het gevraagde contact met ambtenaren weigeren.'*

Deze bepaling heeft betrekking op alle verzoeken die namens een van beide kamers gedaan worden, dus ook het verzoek van de voorzitter van een van beide kamers of van een voorzitter of griffier van een kamercommissie, namens die commissie. In de toelichting wordt gesteld:

*'In het algemeen vinden geen rechtstreekse contacten plaats tussen de beide kamers der Staten-Generaal en ambtenaren. De minister is degene die in het Nederlandse staatsbestel aan de Staten-Generaal inlichtingen verstrekt en verantwoording aflegt over het gevoerde beleid (vgl. de artikelen 42, tweede lid, en 68 van de Grondwet).'*

De toelichting vervolgt met de bepaling dat waar contacten plaatsvinden in het kader van de functievervulling door de ambtenaar, de betrokkene onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid handelt: de verantwoordelijkheid voor deze contacten berust bij de minister onder wie de ambtenaren ressorteren. Aanwijzing 5 bepaalt dat ambtenaren zich in alle gevallen tijdens het contact met de Staten-Generaal dienen te beperken tot het verstrekken van de gevraagde inlichtingen van feitelijke aard. In de toelichting bij deze aanwijzing wordt aangegeven dat ambtenaren zich in het contact met de Staten-Generaal in beginsel dienen te onthouden van het uitdragen van persoonlijke beleidsopvattingen. Ook leggen zij geen verantwoording af over het gevoerde beleid en dienen zij zich aan hun wettelijke geheimhoudingsplicht te houden.<sup>388</sup>

## Vrijheid van meningsuiting

In de Aanwijzingen van 1998 worden enkele specifieke bepalingen gewijd aan de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren. Hoewel deze niet direct betrekking hebben op de informatierelatie tussen regering en parlement, zijn zij daarvoor toch niet zonder betekenis. Aanwijzing 13 bepaalt dat voor het openbaren van gedachten en gevoelens voor ambtenaren de beperkingen gelden die zijn neergelegd in de Ambtenarenwet, of de Militaire Ambtenarenwet 1931. Artikel 125a, eerste lid, van de Ambtenarenwet bepaalt dat de ambtenaar zich dient te onthouden van het openbaren van gedachten of gevoelens, indien door de uitoefening van dit recht *'de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd'*. Artikel 125a, derde lid, van de Ambtenarenwet luidt: *'De ambtenaar is verplicht tot geheimhouding van hetgeen hem in verband met zijn functie ter kennis is gekomen, voor zover die verplichting uit de aard der zaak volgt.'* Voor militaire ambtenaren geldt een bepaling welke overeenkomstig dit artikel is geformuleerd. De ambtenaar die deze wettelijke normen overtreedt, maakt zich schuldig aan plichtsverzuim. In de toelichting bij de Aanwijzingen wordt geconstateerd dat een preventieve toetsing van een uiting uit hoofde van artikel 7 van de Grondwet (vrijheid van meningsuiting) te allen tijde verboden is. Het gaat steeds om toetsing achteraf van reeds gedane uitingen. Het bevoegd gezag geeft de mogelijkheid van een preventieve toets wel nadrukkelijk in overweging.

*'Dit neemt niet weg dat de ambtenaar zelf, zo hij daartoe behoefte voelt, voorgenomen uitingen aan zijn bevoegd gezag kan voorleggen. Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor de handhaving van de normen.'*<sup>389</sup>

Niet iedere publieke uitlating van ambtenaren is even onwenselijk. Er worden verschillende factoren genoemd die een rol kunnen spelen bij de beoordeling door het bevoegd gezag of de normen zijn overschreden. Het betreft blijkens Aanwijzing 15:

- a) de afstand tussen de functie van de betrokken ambtenaar en het beleidsterrein waarover de uitlatingen zijn gedaan;
- b) de politieke gevoeligheid van de materie;
- c) het tijdstip waarop de uitspraken worden gedaan;
- d) de wijze waarop de uitspraken zijn gedaan;
- e) de voorzienbaarheid van de schadelijkheid ten tijde van de uitspraken;
- f) de ernst en de duur van de door de uitspraken ontstane problemen voor de dienstvervulling van de betrokken ambtenaar of het functioneren van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met diens dienstvervulling.

Hoe verder het beleidsterrein van de ambtenaar verwijderd ligt van het beleidsterrein waarover hij zich heeft uitgelaten, hoe minder snel kan worden aangenomen dat de normen zijn overschreden. Indien een ambtenaar met het betreffende beleidsterrein in zijn hoedanigheid van ambtenaar geen enkele bemoeienis heeft, is zijn recht op vrijheid van meningsuiting hetzelfde als voor iedere andere burger. Naarmate het terrein van de betrokken ambtenaar dichterbij het terrein ligt waarover hij zich uitlaat, kan de

maatschappelijke impact van die uitspraken groter zijn en zal hij daarmee zijn eigen functioneren of de goede functionering van de openbare dienst kunnen schaden.<sup>390</sup>

Een interessante observatie is dat gegroeide praktijk blijkbaar aan de toepassing van deze regeling omtrent de vrijheid van meningsuiting in de weg kan staan. Van oudsher schrijft de Secretaris-Generaal van het ministerie van Economische Zaken een zelfstandig en kritisch nieuwjaarsartikel over het economiebeleid in het economenblad ESB. Er zijn nogal wat van deze artikelen geweest die in beginsel gekwalificeerd kunnen worden als potentieel problematisch, met name gezien de nauwe betrokkenheid van de betrokken ambtenaar met het beleidsterrein in kwestie en de politieke gevoeligheid van de materie. De traditie is in deze echter sterker dan de leer. Hetgeen ten principale de vraag oproept wat nu precies de bezwaren zijn van een jaarlijkse tegendraadse reflectie in een gezaghebbend tijdschrift van een leidinggevende beleidsambtenaar over enkele welgekozen thema's waar zijn departement mee worstelt, dan wel mee behoort te worstelen.

### **Uitbreiding werkingssfeer**

Het belangrijkste verschil met de Aanwijzingen van 1980 is echter gelegen in aanwijzing 7. Waar de oude aanwijzingen alleen betrekking hadden op contacten tussen de Kamer als geheel, dan wel Kamercommissies met ambtenaren of adviesorganen, wordt de werkingssfeer in de Aanwijzingen van 1998 uitgebreid tot contacten tussen *individuele* Kamerleden en ambtenaren. Aanwijzing 7 bepaalt:

*‘Op een verzoek van een Kamerlid om schriftelijke of mondelinge contacten met een ambtenaar wordt slechts ingegaan, indien het verzoek het verstrekken van openbare informatie betreft.’* Lid 2 vervolgt: *‘Indien het in het eerste lid bedoelde verzoek een ander doel heeft, wordt de minister onmiddellijk geïnformeerd.’*<sup>391</sup>

De minister kan het gevraagde contact weigeren. In het derde lid wordt bepaald dat ambtenaren zelf slechts op aanwijzing van de betrokken minister contact met een Kamerlid kan opnemen. Het initiatief voor het contact met Kamerleden dient – behoudens aanwijzing van de minister – niet bij ambtenaren te liggen. Interessant is het verschil in de letterlijke tekst van de Aanwijzing en de daarbij gegeven toelichting. De Aanwijzing bepaalt dat verzoeken om contacten gehonoreerd worden indien het verzoek het verstrekken van *openbare* informatie betreft. (cursivering GE). In de toelichting worden *openbare* informatie en *feitelijke* informatie in één adem genoemd, als betrof het synoniemen of gelijksoortige kenmerken van de betreffende informatie. In de toelichting staat het aldus verwoord: *‘Het aan Kamerleden verstrekken van openbare, feitelijke informatie door ambtenaren is niet bezwaarlijk; het is in het belang van een goede en democratische bestuursvoering zelfs gewenst dat Kamerleden toegang hebben tot de door hen gewenste openbare, feitelijke informatie.’*

De vraag rijst op welke wijze de genoemde eigenschappen ‘openbaar’ en ‘feitelijk’ en hun onderlinge relatie in dit kader geïnterpreteerd moeten worden. Het is mogelijk deze te lezen als synoniemen die een soortgelijke betekenis kennen, maar deze interpretatie



is niet goed vol te houden. Er bestaat immers openbare informatie, bijvoorbeeld de door de regering gearticuleerde motieven voor een bepaalde wetswijziging, welke moeilijk als feitelijke informatie begrepen kan worden vanwege het sterk normatieve karakter ervan. Er bestaat ook feitelijke informatie welke (nog) niet openbaar gemaakt is. Informatie kan openbaar zijn, maar niet feitelijk en informatie kan feitelijk van aard zijn, maar niet openbaar. De interpretatie van het begrip 'feitelijke informatie' is dus van groot belang voor de beantwoording van de vraag of contacten tussen Kamerleden en ambtenaren zijn toegestaan. Valt onder 'feitelijke informatie' bijvoorbeeld ook:

- informatie over mogelijke beleidsrisico's zoals deze op het departement feitelijk de revue zijn gepasseerd?
- informatie over beleidsopties of beleidsalternatieven zoals deze door andere partijen feitelijk voorgesteld zijn?
- gezondheidsrisico's bij een hoogspanningsmast, blijkend uit de rapportage van een extern bureau?
- feiten die ertoe leiden dat de opening van een tunnel wordt uitgesteld?
- nieuwe gegevens die eerdere aannames van een departement achterhaald maken?
- data over het aantal ontsnappingen uit jeugdinrichtingen?
- feitelijk optredende kostentegenvallers bij een project?

De Aanwijzingen laten zich hier niet over uit. Op basis van voorgaande overwegingen luidt een logische interpretatie van aanwijzing 7 als volgt: Blijkens de letterlijke tekst van deze aanwijzing kan een ambtenaar aan een Kamerlid slechts openbare informatie verstrekken. In de toelichting wordt de categorie 'openbare informatie' verbijzonderd en ingeperkt tot de subcategorie 'openbare, feitelijke informatie'. Slechts dié informatie kan door ambtenaren verstrekt worden welke zowel een openbaar karakter heeft als feitelijk van aard is. Feitelijke informatie welke niet openbaar is, wordt een ambtenaar uit hoofde van deze aanwijzing niet geacht te verstrekken dan na voorafgaande toestemming van de minister. Hetzelfde lijkt te gelden voor openbare informatie welke niet van feitelijke aard is, bijvoorbeeld omdat zij beleidsinhoudelijke elementen bevat. Ook deze informatie wordt een ambtenaar geacht niet te verstrekken. Zo ontstaat de door de latere parlementaire onderzoekscommissie TCI geconstateerde merkwaardige situatie dat iedere belangenorganisatie, lobbyist of burger zich tot een departement kan wenden met een beleidsinhoudelijke vraag en door de ambtenaar in kwestie desgewenst ook uitgebreid te woord wordt gestaan, terwijl een vergelijkbaar verzoek van Kamerleden primair wordt voorgelegd aan de minister.

Concluderend kan gesteld worden dat de Aanwijzingen van 1998 belangrijke aanscherpingen bevatten ten opzichte van de tot dan toe geldende aanwijzingen van 1980. De principiële wijziging is gelegen in het feit dat regulering aangaande contacten tussen individuele Kamerleden en ambtenaren in 1980 niet nodig werd geacht en dat 'de maatstaven van wijsheid en fatsoen' daarop van toepassing waren. In 1998 werden deze contacten tussen individuele volksvertegenwoordigers en ambtenaren voor het eerst gereguleerd. Vanuit deze achtergrond is de algemene toelichting over de opzet en strekking van de nieuwe aanwijzingen opmerkelijk.

*‘Deze nieuwe aanwijzingen inzake externe contacten van ambtenaren beogen in de eerste plaats meer duidelijkheid te scheppen ten aanzien van de te volgen gedragslijn bij functionele contacten tussen ambtenaren en derden. Ook beogen de nieuwe aanwijzingen meer duidelijkheid te scheppen over de gelding van het grondrecht op vrije meningsuiting bij het optreden van ambtenaren buiten zijn functie (al dan niet als privé-persoon). De nieuwe aanwijzingen beogen op dit punt door het geven van meer duidelijkheid de vrije meningsuiting door ambtenaren te bevorderen. In een democratische rechtsstaat is het van belang dat ambtenaren zich niet onnodig belemmerd voelen om hun mening te geven over onderwerpen die het overheidsbeleid betreffen.’*

In een dissertatie onderzoek als het onderhavige doen zich soms momenten van verbazing en verwondering voor. ‘Nu breekt mijn klomp’ vormt een weliswaar oud-hollandsche, maar wel treffende karakterisering van mijn gevoelens bij het lezen en herlezen van deze passage. Deze toelichting is misschien letterlijk genomen niet onwaar, maar daar is dan ook het meeste mee gezegd. Het lijkt bijna een geslaagde persiflage op de opzet en strekking van de regeling. De toelichting ademt openheid en transparantie: – ‘duidelijkheid – contacten – het grondrecht op vrije meningsuiting – te bevorderen – democratische rechtsstaat – ambtenaren zich niet onnodig belemmerd voelen – hun mening te geven – het overheidsbeleid betreffen’, waar de aanwijzingen zelf voor het eerst een regulering van individuele contacten tussen Kamerleden en ambtenaren bevatten. Deze uitbreiding wordt in de meest cryptische termen verantwoord: ‘Omdat in de praktijk de meeste vragen zich voordoen bij contacten tussen (leden van) de Staten-Generaal en ambtenaren, wordt in de nieuwe aanwijzingen op die contacten het meest uitvoerig ingegaan.’ In de loop van dit onderzoek naar de informatiepositie van de Kamer heb ik een reeks voorbeelden van misleidende informatievoorziening de revue zien passeren. Deze toelichting past mijns inziens goed in deze categorie.

### **Kamervragen over de Oekaze**

Naast het verstrekken van *misleidende* informatie is er in deze kwestie ook nog sprake geweest van het verstrekken van *onjuiste* informatie. Dit verstrekken van onjuiste informatie vond plaats in de discussie tussen Kamer en kabinet over de aard en strekking van de Aanwijzingen. Naar aanleiding van het verschijnen van de nieuwe aanwijzingen in de Staatscourant werden mondelinge vragen gesteld door Kamerlid van Wijmen aan de minister-president.<sup>392</sup> De korte gedachtewisseling tussen Kamer en premier Kok bracht niet meer klaarheid. Opnieuw werd de betekenis van de Aanwijzingen door de regering gerelativeerd. Hierna volgen enkele passages uit dit debat tussen kabinet en Kamer, welke meer licht werpen op de ervaringen en argumenten van de verschillende betrokkenen. Voorts is het te zien als een miniatuur van het type dialoog dat zich regelmatig pleegt te voltrekken tussen een op onderdelen kritisch parlement en een relatief lenig bewindspersoon. Van Wijmen vroeg de premier of het vereiste van toestemming door de minister ook gold voor een verzoek om puur feitelijke informatie.

De heer **Van Wijmen** (CDA): *'Voorzitter! De CDA-fractie heeft een aantal vragen over het gestelde in de Staatscourant van 8 juni jl. over de aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren, ter vervanging van die uit 1972. Ik stel voorop dat de ministeriële verantwoordelijkheid natuurlijk wordt erkend, terwijl de juiste verhoudingen tussen Staten-Generaal en regering ook voor ons een uitgangspunt vormen. In dit licht vraagt de CDA-fractie zich af of het vereiste van toestemming door de minister ook geldt voor een verzoek om puur feitelijke informatie. Ik heb het dan over andere informatie dan die welke kan worden verkregen uit openbare rapporten of documenten. Als dat het geval zou zijn, dan bemoeilijkt zulks naar onze mening ernstig de vrijheid van meningsvergarings door de leden. Onlangs zijn daar reeds ervaringen mee opgedaan. Ambtenaren gaan zich dan heel schichtig en kopschuw gedragen.'*

Minister **Kok**: *'Voorzitter! Het gaat hier om een nogal technische materie. Iedereen die zou veronderstellen dat hier iets ingrijpends aan de hand is, moet ik teleurstellen. Er is eigenlijk niets nieuws onder de zon. Er bestonden vanuit het verleden regels die betrekking hadden op de verhouding tussen ambtenaren en derden. Deze hadden ook betrekking op de verhouding tussen de Kamer en adviescolleges van de regering. Op een moment van onnavolgbare ijver is het inzicht in Den Haag ontstaan dat het nodig was om daarin een actualisering aan te brengen. Daarvoor waren twee redenen. De ene was dat de adviescolleges in een ander daglicht komen te staan door de inwerkingtreding van de Kaderwet adviescolleges. Voorts werd er in de regels die al van tientallen jaren her stamden, nog verwezen naar de oude Grondwet en oude, niet meer geldende reglementen van orde van de Tweede en Eerste Kamer. Dat was de aanleiding om het geheel van aanwijzingen te actualiseren. Materieel is er hoegenaamd niets in veranderd, met uitzondering van misschien een iets ruimere aandacht voor contacten van ambtenaren in verband met de vrijheid van meningsuiting, zie de Ambtenarenwet terzake.'*

De heer **Van Wijmen** (CDA): *'Ik had goed begrepen dat een aantal aanpassingen noodzakelijk was, gezien de oude Grondwet en omdat een aantal adviescolleges is veranderd. Dat vind ik heel begrijpelijk, maar in onze ogen is de regeling veel strikter geworden. Waarom zijn de teugels zo strak aangetrokken? Wat is er in het verleden gebeurd dat de regeling, die sinds 1972 bestaat, zo moest worden verscherpt? Op heel gewone vragen om kennismakingsgesprekken, die je als nieuw Kamerlid zou kunnen voeren, krijg je heel terughoudende en afwerende reacties. (...) Ik heb gezegd dat deze contacten, die overal plaatsvinden, ook op allerlei symposia, congressen, werkgroepen, adviesraden en colleges, de smeerolie van het democratische proces vormen.'*

Minister **Kok**: *'Mevrouw de voorzitter! (...) Van een werkelijke aanscherping van regels is geen sprake. Bij de actualisering zijn ze echter wel weer onder de aandacht van betrokkenen gebracht. Dat zou ertoe kunnen leiden dat men denkt: hé, die afspraak bestond ook nog. Mij is niet bekend dat er enige wijziging is gekomen in het deelnemen aan, bijwonen van of in de marge aanwezig zijn op*

*symposia of andersoortige bijeenkomsten. Kennismakingen over en weer lijken mij, zolang ze functioneel zijn, van belang en die kunnen van waarde zijn. De heer Van Wijmen rondde zijn betoogje af met een belangrijke opmerking van staatsrechtelijke aard. Als het gaat om informatieverstrekking door ambtenaren aan Kamerleden over onderwerpen die voor de Kamerleden relevant zijn en over onderwerpen waarvan het van belang is dat ze in het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid niet aan de aandacht van de minister ontsnappen, kan dat niet zonder dat de minister daarin wordt betrokken. In de meeste gevallen betekent dat in de praktijk dat de minister daarvan in kennis wordt gesteld. Dan zal er in negen van de tien gevallen geen probleem zijn. Wij kunnen die ministeriële verantwoordelijkheid echter niet ontkennen. Dat is een sleutel-element in het geheel. Voor het overige heb ik de indruk dat meer het feit dat de regels zijn ververst en opnieuw onder de aandacht zijn gebracht, tot een bepaalde vorm van attentiewaarde hebben geleid, dan de inhoud van de regels zelf, want die zijn materieel vergelijkbaar met zoals ze door de jaren heen, terecht, waren.'*

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter! Op zichzelf is een actualisering van regelgeving altijd nuttig. Een democratie is niet voor bange mensen en ook niet voor bange politici, maar is in het contact tussen ambtenaren en Kamer voor iedere feitelijke informatievraag concreet toestemming van een bewindspersoon nodig – zo ja, gaat dat dan niet wat ver – en moet niet de grens in dat contact tussen bewindspersonen en hun ambtenaren tussen loyaal en disloyaal liggen? Dat zal toch naar bevind van zaken moeten worden bekeken. Hooguit zou een meldingsplicht achteraf overwogen moeten worden. Zou dat niet een betere manier van omgaan met elkaar zijn?

Minister **Kok**: Mevrouw de voorzitter! Het antwoord op de eerste vraag is ontkennend. Voor een eenvoudige, feitelijke vraag is absoluut geen instemming vooraf door de bewindspersoon nodig. De opmerking van mevrouw Scheltema, dat hier op basis van goede afspraken op een loyale manier kan worden gewerkt, beaam ik graag. Dat is dan geen betere methode, maar de methode om met deze aanwijzingen te werken.

De heer **Van Middelkoop** (GPV): Mevrouw de voorzitter! Het is duidelijk dat de aanwijzingen in elk geval beogen de relatieve afstand tussen ambtenaren en Kamerleden wat beter zichtbaar te maken. Geldt alles wat er in de aanwijzingen staat ook onverkort voor politieke adviseurs van bewindslieden? Ik spreek dan over contacten met Kamerleden, die via de band van de minister moeten lopen, zoals in de aanwijzingen staat. Geldt anderzijds alles wat in de aanwijzingen staat onverkort voor alle Kamerleden als het bijvoorbeeld gaat om het verkrijgen van informatie, dus ook voor de leden van de coalitiefracties en de voorzitters van de coalitiefracties? Ik neem aan dat het antwoord hierop "ja" zal zijn en mijn vraag aan de minister-president is dan ook of hij erop wil toezien dat dit ook daadwerkelijk gebeurt.

Minister **Kok**: (...) *Het antwoord op de eerste vragen is bevestigend. Het toezicht op de uitvoering van de regeling is natuurlijk voorbehouden aan de verantwoordelijke bewindslieden en niet per se aan de minister-president. (...)*

Mevrouw **Kant** (SP): *Mevrouw de voorzitter! De minister-president suggereert dat er heel weinig veranderd is. Onze indruk is dat het in de praktijk anders is. Daar hebben wij ook aanwijzingen voor gekregen. Naar aanleiding daarvan hebben wij verschillende ministeries gebeld om te vragen wat er veranderd is. Wij werden toen van het kastje naar de muur gestuurd. Dat is niet nieuw, maar wij kregen uiteindelijk op veel vragen geen antwoord. Wij werden door een van de ambtenaren zelfs verwezen naar het vragenuurtje. Dus het was voor mij heel moeilijk om te achterhalen in hoeverre er sprake is van aanscherping.*<sup>393</sup>

In het debat over de begrotingsbehandeling van het ministerie van Algemene Zaken komt de Kamer nogmaals terug op de aard en strekking van de Aanwijzingen. Bij deze gelegenheid stelde premier Kok wederom dat het absoluut niet de bedoeling van het kabinet was om hier tot aanscherpingen te komen.

Minister **Kok**: *'(...) het is geen klem op de mond van ambtenaren in hun contacten met Kamerleden. Er vindt over duizend-en-een onderwerpen een heel normaal contact met Kamerleden plaats, ook als het gaat om het doorgeven van feitelijkheden. Iets anders is het wanneer het echt gaat om onderwerpen en thema's die in een gevoelige sfeer liggen. Dan moet de minister daarvan op de hoogte zijn omdat de minister verantwoordelijk is en blijft in de verantwoordelijkheidsrelaties tegenover de Kamer. Ik heb dat uitgebreid uit de doeken gedaan. Enige beperking van vrijheid van meningsuiting zit daar niet in. Er is in dat opzicht geen enkele beperking ten opzichte van regels die eerder golden.*<sup>394</sup>

Er zijn ook wetenschappers die zich nadrukkelijk op het standpunt stellen dat van aanscherping geen sprake is. Een voorbeeld hiervan is de zienswijze van Niessen:

*'Er is wel beweerd dat de toenmalige minister-president, Kok, deze regels heeft aangescherpt en de ruimte die ambtenaren hebben, daarmee heeft beperkt. Dit ziet men verkeerd. De Aanwijzingen bevatten voorschriften uit andere Aanwijzingen, voor zover die niet verouderd waren. In die zin vormen de Aanwijzingen van 1998 een compilatie van wat al bestond en voor het heden nog waarde had. Minister-president Kok heeft dat indertijd uitvoerig uitgelegd in het parlement, en vervolgens is de politiek hier niet meer op teruggekomen.'* (Niessen, 2003:24).

Hij wijt het 'hardnekkige misverstand' aan media die elkaar 'elkaar na-papegaaien'. Volgens hem is er niemand die ambtenaren tegenhoudt om contact te hebben met Kamerleden, zolang het maar vooraf of achteraf gemeld wordt. Niessen miskent hiermee echter het feit dat in de Aanwijzingen van 1998 wordt bepaald dat bij verzoeken om informatie welke niet reeds openbaar is, de minister onmiddellijk dient te worden geïnformeerd en deze minister het gevraagde contact kan weigeren. Belang-

rijker is dat hij geen aandacht schenkt aan het feit dat in deze Aanwijzingen voor het eerst sprake is van een regulering van contacten tussen ambtenaren en *individuele* Kamerleden.

Slechts na zorgvuldige bestudering van de geschiedenis van deze thematiek, de exacte bewoordingen van de Aanwijzingen, de toelichting erop en het daaropvolgend debat met de Kamer ontstaat een preciezer beeld van de aard en betekenis van de Aanwijzingen. Hoewel er op basis van de voorgaande schriftelijke stukken en mondelinge toelichting nog steeds op specifieke onderdelen sprake is van mogelijk meerduidige interpretaties, is de conclusie gerechtvaardigd dat er wel degelijk sprake is van een aanscherping van het tot dan toe geldende regime, in het bijzonder voor wat betreft de regeling aangaande directe contacten tussen individuele Kamerleden en ambtenaren. De premier ontkende echter in het hiervoor genoemde Kamerdebat met zoveel woorden dat er sprake was van een aanscherping. *'Materieel is er hoegenaamd niets in veranderd, met uitzondering van misschien een iets ruimere aandacht voor contacten van ambtenaren in verband met de vrijheid van meningsuiting, zie de Ambtenarenwet terzake.'*<sup>395</sup>

In het kader van wetenschappelijk principes van hoor en wederhoor is voormalig premier Kok in juni 2010 met deze bevindingen geconfronteerd. De precieze aanleiding van deze Aanwijzingen stond hem niet meer precies voor de geest. In 1998 speelden verschillende grotere kwesties die zijn aandacht behoeften, zoals de verkiezingen en de formatie van het tweede paarse kabinet, alsmede de nasleep van het Nederlands Voorzitterschap in Europa. Voormalig premier Kok wekte in het gesprek de stellige indruk dat het geconstateerde verschil met de Aanwijzingen van 1980 voor hem nieuw was, waarbij hij overigens niets afdeed aan zijn politieke verantwoordelijkheid voor de regeling en de verdediging in de Kamer. Hij bestreed dat er sprake was van een onjuiste informatievoorziening: de Kamer had immers ook de oude Aanwijzingen erbij kunnen pakken en de beide regelingen met elkaar kunnen vergelijken. Wel erkende hij dat er enige spanning bestond tussen de tekst en de toelichting van de regeling en dat hij in het vragenuur een wat eenzijdige en lichtvoetige interpretatie had gegeven over de aard en strekking van de Aanwijzingen. Tevens constateerde hij dat in de jaren erna een strakkere en meer geharnaste interpretatie van de Oekaze is gegroeid dan hij ten tijde van het uitvaardigen van deze regeling had voorzien en bedoeld.

In dit geval lijkt er sprake te zijn geweest van een 'onbewust onjuiste informatievoorziening'. De Kamer pleegt aan dergelijke informatiegebreken doorgaans geen politieke consequenties te verbinden. Voor politieke uitspraken gelden andere criteria en rationaliteiten, maar in wetenschappelijke termen is de volgende conclusie mijns inziens toch gerechtvaardigd: De Kamer is in 1998 over de aard en strekking van de 'Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren' onvolledig en onjuist geïnformeerd.

### 5.1.6 Versoepeling van de Oekaze?

In de hierna volgende jaren wordt regelmatig aangedrongen op versoepeling van de Oekaze Kok. In termen van officiële regulering kreeg de Oekaze een vervolg via de Leidraad van minister Nicolai van januari 2007 en een brief van minister Ter Horst van juli 2008. Deze kunnen slechts begrepen worden uit de gebeurtenissen in de daaraan voorafgaande periode. Het rapport van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten en het rapport van de Nationale conventie, alsmede de politieke debatten hierover tussen kabinet en Kamer worden in dit kader kort besproken.

#### Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten

Het debat over de wenselijkheid van directe contacten tussen Kamerleden en ambtenaren kreeg een krachtige impuls door het rapport van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI).<sup>396</sup> Deze Commissie verrichtte onderzoek naar de besluitvorming over de Betuwelijn en de HSL-Zuid, naar aanleiding van geconstateerde miljardenoverschrijdingen ten opzichte van de oorspronkelijke ramingen. In hoofdstuk 4 van deze studie wordt uitgebreider aandacht geschonken aan de bevindingen van TCI aangaande de informatieproblematiek in bredere zin. In deze paragraaf wordt met name stil gestaan bij de aanbevelingen en conclusies van deze commissie over contacten tussen Kamerleden en rijksambtenaren, alsmede de over dit thema gewisselde argumenten in de daaropvolgende debatten tussen de commissie, de Kamer en het kabinet. De naar haar voorzitter genoemde 'Commissie Duivesteijn' (TCI) pleit nadrukkelijk voor een 'normalisering' van de contacten tussen Tweede Kamerleden en rijksambtenaren. Zij constateert dat er rondom grote projecten sprake is van veel technisch-inhoudelijke of anderszins specialistische informatie. Volgens de commissie moet de Tweede Kamer om deze informatie goed te kunnen beoordelen zich kunnen richten tot de informatiebron, in dit geval de projectorganisatie. Aanbeveling 4 van de commissie luidt: *"Om de contacten tussen leden van de Tweede Kamer en rijksambtenaren te normaliseren en de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over technische aspecten van grote projecten te verbeteren wordt voorgesteld de «Aanwijzing externe contacten rijksambtenaren» te versoepelen.*"<sup>397</sup> Als om aan te tonen dat het haar ernst is met deze aanbeveling, voegt de Commissie in het Hoofdrapport zelfs nog een 'proeve van een motie ter wijziging van de Aanwijzing externe contacten rijksambtenaren' bij. Deze luidt:

*'De Kamer, Gehoord de beraadslaging, constaterende, dat de inhoud van de Aanwijzing externe contacten rijksambtenaren van 19 mei 1998 (Stcrt. 1998, nr. 104) onwelgevallige gevolgen heeft voor de wijze waarop Kamerleden hun werk kunnen doen; overwegende, dat Kamerleden beduidend beter beslagen ten ijs kunnen komen indien rechtstreeks functioneel contact met ambtenaren op een efficiënte en meer constructieve wijze is geregeld;*

*geeft de regering dringend in overweging de aanwijzingen 3 en 7 sub 3 te laten vervallen en de aanwijzing 4 in die zin aan te passen dat ambtenaren voor functionele contacten met individuele leden van de Staten-Generaal een plicht tot kennisgeving aan de minister hebben, zonder dat de minister daarbij een beslissingsbevoegdheid toekomt, terwijl de functionele contacten niet afhankelijk worden gemaakt van de aanwezigheid van de minister daarbij; en gaat over tot de orde van de dag.’<sup>398</sup>*

In de toelichting op deze conceptmotie gebruikt de commissie stevige woorden. De Oekaze van Kok zet de Tweede Kamer op informatie-achterstand. *‘Dankzij deze aanwijzing is rechtstreeks contact met ambtelijke uitvoerders tot een minimum beperkt.’* Ook voor de uitleg van feiten en technische details moet de Kamer bij de minister te rade gaan, terwijl ambtenaren van het dossier veel beter op de hoogte zijn. *‘Dit leidt er de facto toe dat de ministeriële verantwoordelijkheid wordt vertaald in een spreekverbod voor ambtenaren, als het gaat om contact met het parlement. Ambtelijke professionals worden gestimuleerd meer naar buiten te gaan, mogen met iedereen in contact treden, zolang ze maar niet met Kamerleden in contact treden. De aanwijzing bewijst de krampachtigheid waarmee het kabinet de informatievoorziening aan de Tweede Kamer beheerst. Het is een voorbeeld van sturen op wantrouwen. Het lijkt een algemene regel die ad hoc is uitgevaardigd op grond van irritatie over enkele in de tijd samenvallende geïsoleerde gevallen, bedoeld om het parlement onder controle te houden.’<sup>399</sup>* De commissie ziet geen problemen met betrekking tot de ministeriële verantwoordelijkheid, zolang dergelijke contacten zich maar beperken tot het uitwisselen van feitelijke informatie. De cruciale componenten van de ministeriële verantwoordelijkheid, debat en politieke beoordeling, blijven exclusief voorbehouden aan bewindspersonen. Wel zal de ambtenaar zijn minister (achteraf) moeten melden dat hij contact heeft gehad met Kamerleden en welke informatie daarbij is uitgewisseld. De met deze motie beoogde versoepeling dient volgens de commissie een driedelig doel:

- het leidt naar verwachting tot betere informatie;
- het ontlast de bewindspersonen;
- de contacten tussen bewindspersonen en de Tweede Kamer spitsen zich meer toe op de grote strategische en politieke vragen.

Minister Peijs van het ministerie van Verkeer en Waterstaat reageerde namens het kabinet op de aanbevelingen van TCI:

*‘Het kabinet deelt de opvatting van de TCI dat het de informatievoorziening ten goede kan komen als deskundige ambtenaren in een rechtstreeks contact feitelijke informatie verstrekken aan de Tweede Kamer. De aanwijzingen inzake externe contacten maken dit ook mogelijk. Het kabinet wil daarom niet krampachtig omgaan met contacten tussen Kamerleden en ambtenaren gericht op het verstrekken van feitelijke informatie en ziet mogelijkheden voor deelname van ambtenaren aan hoorzittingen. Het kabinet voelt er echter niet voor, zoals in aanbeveling 10 wordt voorgesteld, om het horen van ambtenaren zonder*



*tussenkost van een minister mogelijk te maken. Wijziging van de aanwijzingen, zoals voorgesteld in aanbeveling 4 van de TCI vindt het kabinet ongewenst.*<sup>400</sup>

Drie maanden na deze brief wordt dit standpunt door de minister van Verkeer en Waterstaat herbevestigd. Naar de mening van het kabinet staat het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid centraal. Het kabinet meent dat het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid alleen volledig kan functioneren indien de minister vooraf de gelegenheid heeft af te wegen of hijzelf dan wel een ambtenaar vragen van Kamerleden beantwoordt. Het kabinet geeft aan oog te hebben voor de wensen van de TCI en de Kamerleden. Zoals in het debat is aangegeven zullen verzoeken om ambtenaren te horen welwillend en niet krampachtig worden behandeld, mits tevoren duidelijk is dat het slechts gaat om feitelijke informatieverstrekking en de minister de afweging kan maken of hijzelf dan wel een ambtenaar de gevraagde informatie verschaft. Met dit uitgangspunt stelt het kabinet tegemoet te komen aan de door de TCI genoemde problemen terwijl toch recht wordt gedaan aan het beginsel van ministeriële verantwoordelijkheid. Het kabinet geeft in de brief aan bereid te zijn dit uitgangspunt vast te leggen in een leidraad voor toepassing van de Aanwijzingen inzake externe contacten ambtenaren.<sup>401</sup> Op 30 juni 2005 werd de betreffende aanbeveling van TCI in de Tweede Kamer in stemming gebracht.

*‘Om de contacten tussen leden van de Tweede Kamer en rijksambtenaren te normaliseren en de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over technische aspecten van grote projecten te verbeteren wordt voorgesteld de «Aanwijzing externe contacten rijksambtenaren» te versoepelen.’*

De aanbeveling werd met algemene stemmen aangenomen.<sup>402</sup>

### **De Leidraad van Nicolai**

Op 23 januari 2007 zond toenmalig minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties Nicolai de Leidraad voor de toepassing van de Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren.<sup>403</sup> Deze Leidraad was ruim anderhalf jaar eerder toegezegd door zijn ambtsvoorganger Pechtold in de debatten over de aanbevelingen van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten en deze toezegging is bij de bovengenoemde brief van minister Peijs bevestigd. De Leidraad vormt geen vervanging voor de door de Kamer bekritiseerde Aanwijzingen; deze blijven onverkort van kracht. Veeleer beoogt de Leidraad helderheid te scheppen over de toepassing van de Aanwijzingen en zij geeft een concrete uitwerking en toelichting op de meest voorkomende situaties.

De Leidraad start met een inleiding over de ministeriële verantwoordelijkheid als centraal uitgangspunt van de regeling. Ex art. 42 van de Grondwet is de minister tegenover het parlement verantwoording verschuldigd over het door hem gevoerde beleid. *“Om toepassing van de parlementaire vertrouwensregel mogelijk te maken rust op de minister de verplichting aan de Staten-Generaal inlichtingen te verstrekken (zoals bij voorbeeld in artikel 68 Grondwet tot uitdrukking komt). De minister is dus*

*verantwoordelijk, niet zijn ambtenaren. Hij is het aanspreekpunt voor Kamerleden. Hij legt verantwoording af over gemaakte keuzes, gevoerd beleid en genomen beslissingen. (...) De ministeriële verantwoordelijkheid en het daarmee samenhangende uitgangspunt dat de minister de Kamers informeert, sluit niet uit dat een ambtenaar, na toestemming van de minister, feitelijke informatie aan Kamerleden verstrekt.”(p.2) De essentie van de Leidraad staat verwoord in de tweede alinea.*

*“Als een Kamerlid verzoekt om contact met een ambtenaar om feitelijke informatie te verkrijgen, maakt de minister de afweging of hij met het verzoek instemt. Uitgangspunt van het kabinet is dat een dergelijk verzoek welwillend en zakelijk wordt beoordeeld, tegen de achtergrond van enerzijds de bijzondere wens van het parlement en anderzijds de ministeriële verantwoordelijkheid. Dit betekent dat de minister aan het verzoek tegemoet kan komen, als hij het niet nodig acht zelf de informatie te verstrekken en vast staat dat het alleen om de verstrekking van feitelijke gegevens gaat.”*

In deze formulering valt een aantal zaken op. Ten eerste wordt opnieuw bevestigd dat ambtenaren louter feitelijke informatie mogen verstrekken. De minister *kan* aan het verzoek tegemoet komen, indien *vast staat* (cursivering ge) dat het alleen om de verstrekking van feitelijke gegevens gaat. Door Kamerleden en bewindslieden is in het verleden er meerdere malen op gewezen dat het buitengewoon lastig is een scherp onderscheid te maken tussen feitelijke informatie en beleidsinhoudelijke informatie. Een strikte interpretatie van deze bepaling zou er dan ook toe leiden dat contacten tussen Kamerleden en ambtenaren tot een minimum beperkt zullen blijven. Immers, slechts in uitzonderlijke gevallen zal vast kunnen staan dat het louter om de verstrekking van feitelijke gegevens gaat.

In de Leidraad wordt opnieuw bevestigd dat de minister bevoegd blijft om te beslissen of een dergelijk contact tussen Kamerleden en ambtenaren gericht op het feitelijk uitwisselen van informatie mag plaatsvinden, of dat hij zelf de gevraagde informatie wil verstrekken. De verruiming van de Leidraad ten opzichte van de oorspronkelijke Aanwijzingen lijkt gelegen te zijn in het uitgangspunt van het kabinet dat zij een dergelijk verzoek ‘*welwillend en zakelijk*’ zal beoordelen tegen de achtergrond van de verschillende betrokken belangen. In de oorspronkelijke Aanwijzingen werd niet gerept over een welwillende houding. Toch lijkt de notie ‘welwillend en zakelijk’ minder ver te gaan dan de door toenmalig minister Pechtold tegenover de Kamer uitgesproken verschuiving ‘*van nee tenzij, naar ja mits*’ als het gaat om de beoordeling van verzoeken van Kamerleden. Overigens gaf Pechtold later aan dat hij met deze toezegging in de ogen van zijn collega’s in het kabinet reeds te ver was gegaan. “*De vrijdag erna kreeg ik boze opmerkingen hierover van andere ministers*”.<sup>404</sup>

Indien Kamerleden een ambtenaar om openbare informatie verzoeken, kan de ambtenaar de gevraagde openbare informatie verstrekken zonder daarvoor toestemming te vragen aan de minister. Wel dient de ambtenaar de minister hierover in te lichten als dit voor hem relevant kan zijn, bijvoorbeeld omdat het een politiek gevoelig onderwerp betreft (par. 2f). Een verzoek om niet-openbare informatie

wordt aan de minister gericht. Als een verzoek om niet/openbare informatie bij een ambtenaar binnenkomt, legt hij dit aan de minister voor. Deze beoordeelt het verzoek langs de lijnen als hierboven geschetst. Ambtenaren mogen niet zelfstandig contact opnemen met Kamerleden, tenzij de minister zulks bepaalt. Wel kunnen ze zelfstandig Kamerleden benaderen over 'technische en beleidsneutrale aspecten van organisatorische aard die de ministeriële verantwoordelijkheid niet in het geding brengen.'(p.4) Informatie over beleidsvoorbereiding kan alleen via de minister verkregen worden. De Leidraad bepaalt:

*'De minister zelf is het enige aanspreekpunt voor de leden van de Staten-Generaal voor informatie en standpunten over beleidsvoorbereiding (bijvoorbeeld het ontwerpen van regelgeving).'*(p.4)

Dat is een opmerkelijke tournure ten opzichte van de stellingname van minister Remkes in 2004. Deze vond plaats in een debat naar aanleiding van de Kamervragen van het lid Vos aangaande de vrijheid van meningsuiting van gevangenispersoneel. Vos vroeg zich toen af of het in dit kader nog relevant is of het gaat om uitingen omtrent beleid dat nog in ontwikkeling is, of op beleid dat reeds is vastgesteld en uitgevoerd dient te worden? Minister Remkes stelde toen: *'In de ontwikkelingsfase van het beleid heeft de ambtenaar een relatief grote ruimte voor de uitoefening van zijn vrijheid van meningsuiting. In die fase kan discussie immers juist bijdragen aan de totstandkoming van goed doordacht en weloverwogen beleid. Een ambtenaar kan in voorkomend geval een van het standpunt van de minister afwijkende mening verkondigen en daarbij toch binnen de grenzen van artikel 125a van de Ambtenarenwet blijven, indien hij zich zakelijk en beargumenteerd uitlaat.'* Indien het beleid eenmaal in samenspraak tussen minister en parlement is bepaald, dient kritiek in beginsel achterwege te blijven, aldus de minister. Hiermee stelde de minister dat ambtenaren in de beleidsvoorbereidende fase over een relatief grote vrijheid van meningsuiting beschikken omdat zij daarmee kunnen bijdragen aan de totstandkoming van goed doordacht en weloverwogen beleid. Dit uitgangspunt is enkele jaren later verlaten met de publicatie van de Leidraad waarin bepaald wordt dat in de fase van beleidsvoorbereiding de minister zelf het enige aanspreekpunt vormt voor Kamerleden.

De overige artikelen uit de Leidraad bepalen dat verzoeken om juridische ondersteuning bij het formuleren van amendementen direct tot de betrokken ambtenaren kunnen worden gericht, dat de minister verzoeken om ondersteuning bij het maken van initiatiefwetsvoorstellen zoveel mogelijk zal honoreren, dat voor mondeling overleg met Kamercommissies, voor parlementair onderzoek en hoorzittingen de bovenstaande regels onverkort van toepassing zijn. Slechts in het geval van een Parlementaire Enquête geldt een zelfstandig regime en een verschijningsplicht van ambtenaren. Verzoeken van de Kamer voor een werkbezoek aan een ambtelijke dienst worden in beginsel door de minister gehonoreerd indien de betrokken dienst in staat is het bezoek te faciliteren. In de brief bij de Leidraad breidt minister Nicolai de werkingssfeer van de Leidraad uit. *'De ministers zullen de onder hun ministerie ressorterende zelfstandige bestuursorganen informeren dat de Leidraad voor hen van overeenkomstige toepassing is.'* Voor het eerst

in de geschiedenis werden daarmee ook ambtenaren die werkzaam zijn bij ZBO's onder een strikter contactenregime gebracht.<sup>405</sup>

De Leidraad werd uitgebracht op het moment dat het kabinet Balkenende III formeel demissionair was geworden. Eind 2006 vonden nieuwe Kamerverkiezingen plaats en vlak daarna werd een nieuwe Kamer geïnstalleerd. Ten tijde van de aanbidding van de Leidraad was de formatie voor het nieuwe kabinet in volle gang en een maand later werd een nieuw coalitieakkoord gepresenteerd. Vervolgens startte de zogenaamde 100 dagen dialoog, waarbij het nieuwe kabinet vooral ging luisteren naar ideeën en geluiden uit de samenleving. In deze politiek diffuse periode werd de nieuwe Leidraad zonder nadere bespreking door de Kamer voor kennisgeving aangenomen.

### Nationale conventie

De wenselijkheid van directe contacten tussen Kamerleden en ambtenaren werd opnieuw besproken bij de parlementaire behandeling van de voorstellen van de Nationale conventie. In 2005 werd deze Nationale conventie, onder voorzitterschap van de voormalig SG van Algemene Zaken R.J. Hoekstra, ingesteld door toenmalig minister voor Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties Pechtold. De opdracht luidde om voorstellen te doen 'voor de inrichting van het nationaal politiek bestel die kunnen bijdragen aan herstel van vertrouwen tussen burger en politiek en mede ten grondslag kunnen liggen aan de constitutie voor de eenentwintigste eeuw.'<sup>406</sup> De instelling van de conventie werd door velen beschouwd als wisselgeld voor D66 vanwege het stranden van de voorstellen voor een burgemeestersreferendum in de Eerste Kamer en het ontbreken van verdere betekenisvolle stappen op het gebied van bestuurlijke vernieuwing ten tijde van het kabinet Balkenende II. De Nationale conventie presenteerde in september 2006 haar voorstellen en hoopte daarmee tijdig inbreng te leveren ten behoeve van de naderende formatiebesprekingen. Eén van de aanbevelingen luidde:

*'Leg in de aanwijzingen inzake externe contacten voor rijksambtenaren vast, dat verzoeken van de Eerste en Tweede Kamer van de Staten-Generaal tot schriftelijke of mondelinge contacten met ambtenaren en om ambtenaren te horen, in principe worden ingewilligd.'*<sup>407</sup>

In december 2007 reageerde het kabinet in formele zin op het advies van de Nationale conventie. Daarop volgde een Algemeen Overleg (5 maart 2008) en Kamerdebat (12 maart 2008). In dit laatste debat werd uitgebreid gesproken over een mogelijke versoepeling van contacten tussen Kamerleden en ambtenaren.<sup>408</sup> Hieronder volgen de belangrijkste passages uit dit debat.

De heer **Duyvendak** (GroenLinks): *Voorzitter. Het is mij in dezen te doen om wat in de wandelgangen de oekaze-Kok wordt genoemd: het niet mogelijk of zeer moeilijk zijn van contact tussen ambtenaren en Kamerleden. De Nationale Conventie heeft daarover een aanbeveling gedaan. Ook het parlement heeft hierin een geschiedenis. Ik doel op de TCI, de commissie-Duivesteijn. De Kamer*

*heeft unaniem de aanbeveling onderschreven om die oekaze-Kok te versoepelen. Minister Nicolaï heeft in zijn laatste maanden als minister voor Bestuurlijke Vernieuwing iets gedaan. Het hangt er een beetje van af hoe je het interpreteert, maar naar mijn indruk was dit geen versoepeling maar eerder een verscherping. Hij schrijft dat contacten tussen ambtenaren en Kamerleden alleen geoorloofd zijn als de minister vooraf expliciet toestemming geeft. Daarnaast mag het slechts gaan om informatie van feitelijke aard die bovendien geen politiek gevoelig onderwerp betreft. Ik vraag mij af of dergelijke contacten voor mij als Kamerlid interessant zijn als zij slechts onderwerpen mogen betreffen die niet politiek gevoelig zijn en dus niet spelen in de Kamer. Waarom zou de informatie van ambtenaren dan nog relevant voor mij zijn? Ik ben hoogst ongelukkig met wat het vorige kabinet heeft vastgelegd op dit terrein. In denk dat het goed zou zijn als de Kamer de uitspraak herhaalt die zij heeft gedaan naar aanleiding van het rapport van de commissie-Duivesteijn in 2005. Daartoe dien ik de volgende motie in. (...)*

*De heer **Van Beek** (VVD): De VVD-fractie wil heel serieus naar deze motie kijken. Ik hik overigens zwaar tegen dit laatste punt aan, omdat dit ingrijpt in de bevoegdheden van de minister tegenover zijn ambtelijk apparaat. Daaraan moet ik dus nog specifiek aandacht besteden. Mijn vraag gaat wat verder. Wij hebben tot nu toe heel goed kunnen werken met de oekaze-Kok. Wij hebben ook goed kunnen werken met de oekaze-Nicolaï. Wij lopen aan tegen het feit dat die oekazes op een aantal ministeries niet of niet voldoende worden uitgevoerd. Met het ene ministerie hebben wij heel goede ervaringen, want daar wordt gehandeld zoals het in die oekazes staat opgeschreven. Op andere ministeries kom je überhaupt niet binnen. Hoe denkt de heer Duyvendak nu dat daarin verandering komt na het aannemen van zijn motie? Tot nu toe valt met alles te werken, zolang het maar uitgevoerd wordt.*

*De heer **Duyvendak** (GroenLinks): De ervaring van onze fractie is dat wij over het algemeen slecht toegang hebben tot ministeries. Wij hebben zelfs het idee dat dit van partij tot partij verschilt. Zeker voor oppositiepartijen is dit vaak lastiger dan voor coalitiepartijen. Wij zeggen dus niet dat wij hiermee goed hebben kunnen werken. (...) De deken die eroverheen wordt gelegd door de oekaze-Kok en vervolgens eigenlijk ook door de leidraad-Nicolaï, en de rem die dit erop zet, maakt het sowieso allemaal veel lastiger. Wij zouden dit graag opengegooid zien. Dat kan een enorme stimulans zijn. Het gaat er gewoon om dat je als Kamerlid wat gemakkelijker je informatie kunt halen en daardoor de regering beter kunt controleren.*

*Minister **Ter Horst**: (...) Het is goed om te benadrukken wat er in de aanwijzing staat, namelijk: "Op alle verzoeken vanwege een van beide kamers der Staten-Generaal om schriftelijke of mondelinge contacten met ambtenaren beslist de minister onder wie zij ressorteren van geval tot geval." Dit staat in de aanwijzing. De leidraad is op dit punt echter aanzienlijk genuanceerder, althans, dat is mijn*

*interpretatie. Daarin staat namelijk dat als een Kamerlid een ambtenaar om openbare informatie vraagt, de ambtenaar de gevraagde openbare informatie verstrekt. De minister dient hierover te worden ingelicht als dit voor hem relevant kan zijn, bijvoorbeeld omdat het een politiek gevoelig onderwerp betreft. Hier gaat het dus alleen maar over informeren. (...) Mijn interpretatie is dat dit echt een versoepeling is vergeleken met de algemene formulering in de aanwijzing.*

De heer **Duyvendak** (GroenLinks): *U hebt gelijk voor zover het openbare informatie betreft. Cruciaal is natuurlijk de niet openbare informatie. In wat ik paragraaf F noem is de formulering strikter dan in de oekaze van Kok. Daar komt bij dat nu alle zbo's in aanmerking zijn genomen. Dus ook het bereik van de oekaze is fors vergroot.*

De heer **Van Beek** (VVD): *(...) Ik heb veel met het ministerie van Financiën te maken gehad en daar speelden dergelijke problemen absoluut niet. Sterker nog, de minister stimuleerde dat juist: bel maar rechtstreeks met de ambtenaren, die leggen het je wel even uit. Maar een aantal collega's kwam met voorbeelden dat het bij hen absoluut niet zo was. Dan lok je uit dat er steeds scherpere en misschien ook wat ongenueanceerde moties uit de Kamer komen onder het motto "het is een echt probleem". Ik vind dat u een inspanningsverplichting moet aangaan om ervoor te zorgen dat die oekaze echt wordt uitgevoerd, dat die ruimte er echt komt, dat die informatie toegankelijk is, dat wij er echt terecht kunnen en dat ambtenaren dat weten en voelen en zich niet bedreigd voelen in die situatie.*

Minister **Ter Horst**: *Ik wil dat graag doen. Er is echt geen enkel bezwaar tegen. Ik herhaal mijn uitnodiging: als er casussen zijn waarin Kamerleden behoefte hebben aan informatie en die niet krijgen volgens de richtlijn, terwijl zij die volgens de richtlijn wel hadden moeten krijgen, dan houd ik mij zeer aanbevolen voor die voorbeelden. Dat kan echt helpen.*

De heer **Kalma** (PvdA): *(...) Ligt de zaak niet toch wat ernstiger? Ik verwijs naar de uitspraak van de Commissie voor de Werkwijze in een brief die ook aan de orde is geweest in het algemeen overleg. Daarin wordt gezegd: er is vooralsnog geen sprake van versoepeling van de oekaze in de praktijk. Daar ligt toch een algemeen probleem dat niet kan worden herleid tot de enkele casus waarmee leden van de Kamer bij u zouden moeten komen?*

Minister **Ter Horst**: *Nogmaals, ik vind het moeilijk om dat te beoordelen, als ik niet weet om wat voor soort dingen het gaat. Je kunt van mening verschillen of de leidraad nu een versoepeling is ten aanzien van de aanwijzing. Kennelijk lees ik het op een bepaalde manier, en de heer Duyvendak doet dat op een andere manier. Misschien hebben wij allebei gelijk, dus daar kom je niet goed uit. Zoals bekend ben ik een pragmatisch iemand en zeg dan: laten wij ervoor zorgen dat de departementen goed inzichtelijk krijgen wat in de leidraad staat en hen verzoeken, volgens die leidraad te werken en het belang daarvan aan te*

*geven. Het gaat erom dat de Kamer goed haar werk kan doen en over voldoende informatie beschikt om dat te doen. (...)*

De door het Kamerlid Duyvendak (GroenLinks) aangekondigde motie werd mede ondertekend door de leden Van der Staaij (SGP), Brinkman (PVV), Van Raak (SP) en Van der Ham (D66).<sup>409</sup> In deze motie werd geconstateerd dat de Kamer een eerdere aanbeveling van TCI om te komen tot versoepeling unaniem heeft aangenomen, maar dat de nieuwe Leidraad echter niet heeft geleid tot de gewenste versoepeling. Vervolgens werd – conform de proeve van de motie van TCI – het kabinet dringend in overweging gegeven *‘de Leidraad in die zin aan te passen dat ambtenaren in functionele contacten met individuele leden van de Staten-Generaal een plicht tot kennisgeving aan de minister hebben, zonder dat de minister daarbij beslissingsbevoegdheid toekomt, terwijl de functionele contacten niet afhankelijk worden gemaakt van de aanwezigheid van een minister daarbij.’* Deze motie bleek op onvoldoende steun te kunnen rekenen van de grote fracties CDA, PvdA en VVD. Met name het feit dat de minister niet langer beslissingsbevoegd zou zijn over het aangaan van contacten tussen Kamerleden en ambtenaren, woog daarbij zwaar. De argumenten van de indiener en de minister in dit kader luiden:

De heer **Duyvendak** (GroenLinks): *Dat is een cruciaal punt (...). Gaat het om een filter waartegen de minister vooraf “ja” of “nee” kan zeggen, of kan de minister dat niet vooraf zeggen? In de aanbeveling stond nadrukkelijk dat dit niet zo zou zijn en dat spreekt deze motie ook uit. De minister heeft niet de bevoegdheid om dit contact te blokkeren. Dat is trouwens een praktijk die heel veel buurlanden kennen. Het is op zich helemaal niet gek wat wij doen. Nederland loopt eerder wat achter. In veel andere landen is dit al gebruik.*

Minister **Ter Horst**: (...) *U zegt met de motie “dat ambtenaren in functionele contacten met individuele leden van de Staten-Generaal een plicht tot kennisgeving aan de minister hebben” – dat is dan mooi – maar de motie vervolgt met: “zonder dat de minister daarbij beslissingsbevoegdheid toekomt” en dat gaat het kabinet toch echt veel en veel te ver. Dat laatste betekent namelijk dat daarmee de ministeriële verantwoordelijkheid ten opzichte van ambtenaren absoluut in het geding is en dat de minister niet meer kan zeggen: ik vind dat er in dit geval geen mogelijkheid zou moeten zijn van contacten tussen ambtenaren en leden van de Kamers. Daarom moet deze motie door mij worden ontraden. (...) De gekozen formulering is (...) zo breed dat ik kan voorspellen dat het kabinet buitengewoon veel moeite met deze motie zal hebben.*

Na ampel beraad in de daarop volgende dagen tussen de indieners van de motie en de woordvoerders van andere fracties werd een nieuwe tekst geformuleerd.

*‘De Kamer, gehoord de beraadslaging, constaterende, dat de Tweede Kamer op 30 juni 2005 aanbeveling nummer 4 van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI) over versoepelen van de «Leidraad Aanwijzing externe contacten rijksambtenaren » unaniem heeft aangenomen;*

*constaterende, dat in de nieuwe leidraad (d.d. 23 januari 2007, Kamerstuk 29 283, nr. 46) van een versoepeling geen sprake is; overwegende, dat nu het kabinet de leidraad nog niet heeft versoepeld een nadere uitspraak van de Kamer gewenst is; overwegende, dat ook de Nationale Conventie heeft geadviseerd, de «Leidraad aanwijzing inzake externe contacten voor rijksambtenaren» aan te passen in die zin dat verzoeken voor mondelinge of schriftelijke informatie in principe worden ingewilligd; verzoekt de regering de leidraad zo aan te passen dat van daadwerkelijke versoepeling in de contacten tussen rijksambtenaren en individuele leden van de Staten-Generaal sprake is en de Kamer hierover binnen twee maanden te rapporteren, en gaat over tot de orde van de dag.'*

Deze gewijzigde motie werd op 25 maart 2008 in stemming gebracht en met kamerbrede steun aangenomen.<sup>410</sup> De Kamer sprak daarbij formeel uit dat met de nieuwe Leidraad van januari 2007 er geen sprake is van een versoepeling van de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren en dat zij toch bijzonder hecht aan een daadwerkelijke versoepeling. De bal lag daarmee opnieuw bij het kabinet.

### **De brief van Ter Horst**

Enkele maanden later ontving de Kamer een brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Ter Horst.<sup>411</sup> In deze brief gaat de minister mede namens de minister-president nader in op de aanvaarding van de gewijzigde motie Duyvendak c.s. Het kabinet kiest daarmee voor de figuur van een expliciterende brief aan de Kamer; de door de Kamer bekritiseerde Aanwijzingen en Leidraad worden door het kabinet als uitgangspunt voor de regeling voor contacten tussen Kamerleden en ambtenaren opnieuw bevestigd.

In de brief geeft minister Ter Horst aan dat ze haar collega's nog eens op het bestaan van de Leidraad externe contacten rijksambtenaren heeft gewezen en hen verzocht heeft daar op een uniforme manier mee om te gaan. Ze schrijft dat in de Leidraad is bepaald dat verzoeken om feitelijke informatieverstrekking door ambtenaren welwillend en zakelijk worden beoordeeld, tegen de achtergrond van enerzijds de bijzondere wens van het parlement en anderzijds de ministeriële verantwoordelijkheid. Volgens de minister is het de Kamer met name te doen om de interpretatie van deze bepaling als zij spreekt over een daadwerkelijke versoepeling van de regeling. *'Om te komen tot een uniforme toepassing van deze bevoegdheid en discussies over de welwillendheid*

*uit te sluiten, is het kabinet van opvatting dat de «welwillende en zakelijke» beoordeling moet worden opgevat als de bereidheid tot inwilliging van een verzoek, mits het gaat om feitelijke informatie en met inachtneming van de wettelijke geheimhoudingsplichten. Het kabinet komt met deze interpretatie zijns inziens tegemoet aan de breed levende wens binnen de Kamer om tot een daadwerkelijke versoepeling te komen (...).'* (p.2)



De minister bevestigt vervolgens een aantal bepalingen uit de Leidraad. Openbare informatie kan in alle gevallen rechtstreeks door de ambtenaar worden verstrekt, zonder tussenkomst van de minister. Niet-openbare informatie kan worden verstrekt door een ambtenaar, tenzij de minister deze informatie zelf wil verstrekken en mits vast staat dat het alleen om de verstrekking van feitelijke gegevens gaat. De minister is hierbij beslissingsbevoegd en bepaalt zelf vooraf of hij een dergelijk contact tussen ambtenaar en Kamerlid toestaat. Het kabinet acht een soepele omgang in de contacten tussen Kamerleden en ambtenaren mogelijk binnen de hier geschetste lijnen en geeft op die wijze uitvoering aan de door de Kamer aanvaarde motie. *‘Mocht niet volgens de Aanwijzingen en de Leidraad worden gehandeld, dan ben ik te allen tijde bereid concrete voorbeelden van de Kamer te vernemen’*, aldus de minister.

De brief is niet in alle opzichten helder. In eerste instantie wordt gesteld dat verzoeken van Kamerleden om feitelijke informatieverstrekking door ambtenaren, door de minister ingewilligd worden. Later wordt bepaald dat een minister een verzoek om verstrekking van niet-openbare informatie door een ambtenaar zelfstandig zal beoordelen en zelf vooraf bepaalt of hij een dergelijk contact tussen ambtenaar en Kamerlid toestaat.<sup>412</sup> Indien de minister hierin een eigen afweging toekomt, dan is er de facto geen sprake van een versoepeling van de Aanwijzingen en de Leidraad. De brief is door de Kamer zonder verdere discussie voor kennisgeving aangenomen. Naar het zich laat aanzien is daarmee het debat over de condities waaronder direct contact tussen Kamerleden en ambtenaren mogelijk is, niet met eenduidige conclusies afgerond. Veeleer lijkt het een zoveelste episode te zijn in de strijd tussen parlement en regering met als inzet de toegang van Kamerleden tot ambtelijke kennis.

### **Toegang tot planbureaus**

In 2004 stelde de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten voor om de Tweede Kamer rechtstreeks toegang te geven tot de verschillende planbureaus.<sup>413</sup> De Tweede Kamer zou gebruik moeten kunnen maken van onafhankelijke kennisinstituten die zich bezighouden met beleidsontwikkeling en beleidsevaluatie. De huidige planbureaus (CPB, RIVM, SCP en Planbureau voor de Leefomgeving) beschikken over het gezag en de deskundigheid die voor parlementair onderzoek noodzakelijk zijn. Op dit moment zijn de planbureaus vanuit hun instellingsbesluiten sterk op de regering georiënteerd. Indien de Tweede Kamer een planbureau zou willen inschakelen, heeft zij daarvoor toestemming van de desbetreffende minister nodig. Volgens de TCI zouden de planbureaus zonder tussenkomst van de regering aan de Tweede Kamer moeten kunnen adviseren. Hiertoe zou wettelijk een gelijkwaardige toegang voor kabinet en Tweede Kamer tot de onderzoekscapaciteit van de planbureaus vastgelegd moeten worden.

In reactie op deze aanbeveling merkte het kabinet in 2005 op dat de planbureaus weliswaar een bijzondere taak hebben, maar formeel onderdeel uitmaken van de ministeries. Hun activiteiten vallen daarmee onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Volgens het kabinet behoren verzoeken van derden om analyses en onder-

zoeken aan de verantwoordelijk minister te worden gericht; in de praktijk worden verzoeken van de Tweede Kamer doorgaans ingewilligd. Het is aan de verantwoordelijke minister om te bewaken hoe de capaciteit van de planbureaus wordt benut. Het kabinet ziet in de huidige praktijk in combinatie met zijn uitdrukkelijke toezegging dat ruimhartig met verzoeken van de Tweede Kamer zal blijven worden omgegaan, geen aanleiding de bestaande regeling te wijzigen.

In 2008 komt de discussie in een stroomversnelling tijdens de debatten over de instelling van het Planbureau voor de Leefomgeving tussen de commissie VROM en de minister van VROM. In het kader van de discussies over de kilometerheffing had de Kamer zelf om een onderzoek gevraagd van o.a. het MNP. De rapporten belandden eerst op het departement. Na het uitlekken van de studie heeft de Kamer verzocht om openbaarmaking ervan. Het kabinet wilde dat echter pas doen als het betreffende kabinetsbesluit genomen was. Dit vormde volgens verschillende fracties een pijnlijke illustratie van de ongewenste tussenkomst van het kabinet.<sup>414</sup> Directe en onbelemmerde toegang tot de planbureaus was volgens de Kamer noodzakelijk. In januari 2009 verzocht de Kamer bij motie Koopmans aan de regering *'per heden de Kamer de facto rechtstreekse toegang te geven tot alle planbureaus en dat de jure zo snel mogelijk te regelen.'*<sup>415</sup> Deze motie werd door minister Ter Horst ontraden, maar werd vervolgens kamerbreed aangenomen. Kort daarna is de feitelijke rechtstreekse toegang van de Kamer tot adviesverlening door de planbureaus bij brief van minister Ter Horst van BZK toegezegd.

*"Het kabinet acht het (...) goed werkbaar de afspraak vast te leggen dat een verzoek van de Kamer gelijktijdig en ongeclausuleerd met de formele toezending aan de minister wordt toegezonden aan het planbureau. (...) Een rapportage van een planbureau, gevraagd door de Tweede of Eerste Kamer, zal door de minister waaronder het planbureau ressorteert na voltooiing terstond en ongewijzigd naar het parlement worden gezonden. Daarbij zal geen ruimte zijn voor noch sprake zijn van eventuele amendementen van de zijde van het ministerie."*<sup>416</sup>

De discussie over de toegang van de Tweede Kamer tot de planbureaus speelde reeds ten tijde van het kabinet Den Uyl, is in de daaropvolgende decennia periodiek aan de orde geweest en is vijfendertig jaar na dato in het voordeel van de Kamer beslecht.

Indiener Koopmans keek een jaar dato met enig genoegen terug op deze episode en is tevreden over de wijze waarop de Kamer van dit recht gebruik maakt.

*"De Kamer gaat met dit recht verstandig om en overvraagt de planbureaus niet. Maar alleen het dreigen ermee is soms al voldoende. In het kader van de eerder genoemde kilometerheffing wilde ik meer informatie over de ombouw van de BPM naar een CO2-heffing. En marge sprak ik met de PA (politiek assistent) van de bewindspersoon en liet hem weten dat de minister 'de koninklijke weg' kon kiezen met het zelf laten onderzoeken van de kwestie door het CPB. Anders zou ik het de dag erna wel regelen met de Kamer. En zo geschiedde het. Hij een uitweg en ik mijn zin."* (Koopmans)<sup>417</sup>

## 5.2 Deel B: De praktijk

### 5.2.1 De praktijk

In de voorgaande paragrafen is een kleine geschiedenis geschetst van de regelingen aangaande contacten tussen Kamerleden en ambtenaren. Hier en daar is ter adstructie en verlevendiging een beknopte dialoog opgenomen tussen Kamerleden en ministers rond enkele sleutelmomenten aangaande deze regeling. Maar zoals de meeste leden van de Kamer en het kabinet ook beseffen: de praktijk is oneindig veelvormiger en veelkleuriger dan de formele regeling op papier doet vermoeden. Zoals reeds eerder in dit hoofdstuk werd gesteld, bestaan er grote verschillen tussen de culturen van departementen. Het ministerie van Financiën is voor Kamerleden toegankelijker dan het ministerie van Defensie. Ook bestaan er grote verschillen tussen bewindslieden. Minister Eurlings van V&W lijkt ruimhartiger met dergelijke contacten om te gaan dan zijn voorganger minister Netelenbos. Dergelijke verschillen gelden ook voor Kamerleden; sommige volksvertegenwoordigers zijn gretig en behendig in het aangaan van dergelijke contacten, terwijl andere zeer terughoudend zijn of eenvoudigweg de relevante netwerken ontberen. Daarnaast is het gegeven of een Kamerlid tot een coalitiepartij of een oppositiepartij behoort van bijzonder belang. Leden van coalitiepartijen worden eerder vertrouwd omdat zij geacht worden het zittende kabinet in beginsel te steunen. Zij krijgen dan ook relatief gemakkelijk toegang tot ambtenaren van departementen. Leden van oppositiepartijen ontmoeten vooral wantrouwen omdat zij doorgaans niet zullen schromen om mogelijke misstanden of voorbeelden van beleidsfalen uit te vergroten en onder het volle licht van de openbaarheid te brengen.

Over de praktijken en percepties ten aanzien van politiek-ambtelijke contacten is een veelheid aan bronnen beschikbaar. Bijzondere vermelding in dit kader verdienen verschillende studies, waaronder het door Jan Renkema opgetekende 'liber amicorum' ter gelegenheid van het afscheid van Willem Hendrik de Beaufort, als de Griffier van de Tweede Kamer. In dit boek 'Wat bezielt het Binnenhof?' (2006) staan 26 interviews met uiteenlopende en gezaghebbende parlementariërs van de laatste decennia. Aan elk van hen zijn ruim twintig vragen voorgelegd, waaronder de vraag: 'Hoe ziet u de relatie tussen politici, ambtenaren, belangenorganisaties en de media?' Een aantal antwoorden zijn hieronder opgenomen. Een volgende relevante bron is de studie 'Politiek-ambtelijke verhoudingen onder eindredactie van Paul 't Hart en Anchrit Wille (2002). Deze is gebaseerd op interviews met ruim honderd (top)ambtenaren, alsmede enkele Kamerleden en bewindspersonen. Voorts verdient zelfstandige vermelding de dissertatie van Roel Nieuwenkamp 'De prijs van het politiek primaat' over de verhouding tussen bewindspersonen en ambtelijke top (2001), het in de ROI-reeks uitgegeven boek 'De ontbrekende dialoog; over nieuwe ambtenaren, nationale politici en de noodzaak tot dialoog'(2005) van voormalig Kamerlid Hans Jeekel, alsmede de uitgaven 'Bekend maakt bemind; Tweede Kamerleden en ambtenaren in gesprek' (2006) en 'OVHD' (2007) van de Algemene Bestuursdienst, waarbij topamb-

tenaren en politici geïnterviewd zijn over hun onderlinge contacten. Ten slotte kunnen nog de tientallen interviews genoemd worden die auteur dezes heeft gehouden met Kamerleden, bewindslieden en topambtenaren. Uit deze en andere bronnen wordt hieronder met regelmaat geciteerd. Hieronder wordt eerst stilgestaan bij de uiteenlopende praktijken van politiek-ambtelijke verhoudingen. In de volgende paragraaf worden de verschillende percepties en argumenten over dergelijke contacten naast elkaar gezet.

### Kamervragen en debatten

De Oekaze Kok is met enige regelmaat aan de orde geweest in de Tweede Kamer, bij de bespreking van uiteenlopende gebeurtenissen en incidenten. Voorbeelden hiervan zijn de vragen van het Kamerlid Dittrich (D66) aan de Minister van Justitie over de uitspraken van de Hoofdofficier van Justitie te Amsterdam met betrekking tot het afstoten van taken van het Openbaar Ministerie (ingezonden 30 september 1999); de vragen van het lid Verburg (CDA) aan de Ministers van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking over een door een ambassadeur geschreven kritisch artikel over ontwikkelingshulp (ingezonden 14 mei 2001); de vragen van het lid Vos (GroenLinks) over de vrijheid van meningsuiting van gevangenisdirecteuren (ingezonden 29 maart 2004), de vragen van het lid Schippers (VVD) aan de minister-president over de mate waarin het rijksambtenaren vrij staat om landelijk actief te zijn in politieke partijen (ingezonden 10 oktober 2007) en de vragen van de leden Van Velzen en De Wit (beiden SP) aan de staatssecretaris van Justitie over de vrijheid van meningsuiting van gevangenispersoneel (ingezonden 9 januari 2008). Het voert te ver om hier op elk van deze kwesties in te gaan. Een voorbeeld van een dergelijke zaak zijn de vragen die het Kamerlid Stellingwerf (ChristenUnie) op 22 februari 2002 aan de ministers van LNV, VROM en Buitenlandse Zaken stelde.<sup>418</sup> Hij refereerde daarbij aan een artikel met als titel 'Subsidies boeren afschaffen' dat was ondertekend door dr. M.A. de Ruyter van Steveninck, als econoom verbonden aan het ministerie van Buitenlandse Zaken. Vermeld werd dat het artikel op persoonlijke titel geschreven was. Stellingwerf vroeg de ministers welke beleidsvrijheid ambtenaren hebben om zich op een bepaald beleidsterrein in een publieke discussie te mengen. *'Wat doet de regering om te voorkomen dat ambtenaren uitlatingen doen waarmee op zijn minst de indruk wordt gewekt dat opvattingen van de regering worden verwoord?'* Minister Van Aartsen van Buitenlandse Zaken antwoordde mede namens zijn collega's op 19 maart dat hij geen spanning zag met de aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren. *'Het artikel van de heer De Ruyter van Steveninck is op persoonlijke titel geschreven. Zijn artikel is derhalve geen uiting van het Nederlandse regeringsbeleid inzake de (Europese) landbouw. (...) Het is medewerkers van het ministerie toegestaan om op persoonlijke titel opinie-artikelen te schrijven. Voor de voorschriften verwijs ik naar de ambtenarenwet (artikel 125a, lid 1) en de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren (Staatscourant 1998, nr. 104, pagina 8).'*

## Contacten medezeggenschapscommissie en Kamer

In 2005 werd in een Algemeen Overleg tussen de vaste Kamercommissie voor Defensie en minister Kamp van Defensie de vraag besproken of een medezeggenschapscommissie in dit kader een bijzondere positie toekomt.<sup>419</sup> De gemeenschappelijke medezeggenschapscommissie van het ministerie van Defensie had de Tweede Kamer benaderd met een kritische brief over het voornemen van Defensie voor ombuiging en reorganisatie, o.a. met betrekking tot de omvang en aansturing van helikopters van de landmacht. In de Kamer ontspon zich vervolgens een interessant debat over de vraag of de medezeggenschapscommissie daar wel of niet het recht toe had. Enkele passages worden hier integraal weergegeven.

Mevrouw **Aasted Madsen-van Stiphout** (CDA): *De Tweede Kamer neemt besluiten die een grote impact op het personeel kunnen hebben. Een medezeggenschapscommissie heeft geen instemmingsrecht ten aanzien van politieke keuzes. De reorganisatie van het Defensieapparaat is een zaak van de Tweede Kamer, maar een medezeggenschapscommissie mag de Kamer wel gevraagd en ook ongevraagd adviseren over te nemen besluiten.*

Mevrouw **Eijsink** (PvdA): (...) *In het Besluit medezeggenschap Defensie (BMD) is geregeld over welke onderwerpen overlegd moet worden, wanneer er sprake is van adviesrecht en wanneer er sprake is van instemmingsrecht. Er staat nergens dat een medezeggenschapscommissie geen opvattingen mag hebben over politieke voornemens waarvan de uitvoering consequenties voor het personeel heeft. Het publiek maken van die opvattingen is geen ontoelaatbaar gedrag, zolang die voornemens het besluitvormingsproces nog niet zijn gepasseerd. (...) In de kern gaat het om de vrijheid van meningsuiting. In een democratische rechtsstaat mag een medezeggenschapscommissie de Kamer vrijelijk benaderen en een minister mag daarbij geen belemmeringen opwerpen.*

De heer **Herben** (LPF): (...) *Bij alle veranderingen die mede dankzij de minister in het Defensieapparaat worden doorgevoerd, passen ook transparantie en een modern personeelsbeleid. Het is niet goed als men zich op hiërarchische structuren beroept, zeker als de besluitvorming nog niet is afgerond. Een medezeggenschapscommissie bestaat altijd uit personeelsleden die de betrokken onderdelen door en door kennen. Daar kunnen de organisatie, maar ook de Kamer hun voordeel mee doen. Het muilkorven van een medezeggenschapscommissie raakt ook de Kamer die met iedere burger in gesprek moet kunnen gaan wanneer zij dat wil.*

De heer **Bakker** (D66): (...) *De minister is van mening dat medezeggenschapscommissies zich niet meer tot de politiek mogen richten als eenmaal een politiek besluit is genomen. Een politiek besluit wordt echter pas genomen nadat het in de politieke arena is besproken. Daarvoor heeft het parlement informatie nodig, zeker als het zaken betreft die rechtstreeks de positie van werknemers van Defensie raken.*

Minister **Kamp**: *'In het kader van de Prinsjesdagbrief 2003 heeft de Kamer bijvoorbeeld hoorzittingen georganiseerd waarop zoveel mogelijk betrokkenen zijn uitgenodigd. (...) In dit geval is er door de politieke leiding een besluit genomen in het kader van een groot ombuigings- en reorganisatieplan. (...) Onderdeel van het grote ombuigings- en reorganisatieplan was een drieledig besluit over de helikopters. (...) De medezeggenschapscommissie wil dat er 20 helikopters op De Kooy worden gestationeerd. Dit betreft echter een politiek besluit waar het personeel niet over gaat. Bewindslieden nemen die besluiten en zij moeten daarover verantwoording aan de Kamer afleggen. De regering regeert en de Kamer controleert. Bij het nemen van besluiten heeft de medezeggenschapscommissie geen adviserende rol. (...) Als een medezeggenschapscommissie van mening is dat de politieke leiding iets verkeerd ziet, kan zij zich tot de minister richten. Voortdurend krijgen mensen die de hiërarchie willen omzeilen de gelegenheid om de minister te spreken. Defensie is een open en transparante organisatie. Het gaat echter te ver als een medezeggenschapscommissie zich uit zichzelf tot de Tweede Kamer wendt met het verzoek om de desbetreffende brief te agenderen voor een algemeen overleg met de bewindslieden van Defensie. Het recht van iedere burger om zich tot de Tweede Kamer te wenden, geldt niet onbeperkt. Minister-president Kok heeft in 1998 de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren uitgebracht, waarin heel duidelijk staat hoe het verkeer tussen ambtenaren en Kamerleden moet verlopen. Het is niet de bedoeling dat ambtenaren het initiatief nemen. (...) Soms is het goed om pragmatisch te handelen, maar er gebeuren ook dingen waar een minister zich niet bij neer kan leggen. Dat geldt voor het lekken van vertrouwelijke stukken, maar ook voor oproepen van medezeggenschapscommissies aan de Kamer om bepaalde onderwerpen te agenderen voor een algemeen overleg met de bewindslieden. Medezeggenschapscommissies kunnen niet over dergelijke besluiten adviseren. Zij zijn ingesteld om te overleggen met hun commandanten over de bedrijfseconomische aspecten van politieke besluiten. Ambtenaren hebben bovendien andere mogelijkheden om zich te uiten. Kamerleden mogen altijd medewerkers van Defensie uitnodigen voor een gesprek.*

In de nadere gedachtewisseling merkt Kamerlid Aasted Madsen-van Stiphout (CDA) op dat het van belang is dat de volksvertegenwoordiging de informatie kan krijgen die zij nodig heeft voor een weloverwogen standpuntbepaling, ook van een medezeggenschapscommissie van Defensie. Kamerlid Veenendaal (VVD) heeft er begrip voor dat de minister vooral bezwaar heeft tegen de passage in de brief waarin de Kamer als het ware wordt opgeroepen om de bewindslieden op het matje te roepen. Dat laat onverlet, dat medezeggenschapscommissies de Kamer van informatie moeten kunnen voorzien. Herben (LPF) blijft van oordeel dat de Kamer vrijelijk informatie mag ontvangen van medezeggenschapscommissies. De aanwijzing inzake het contact tussen Kamerleden en ambtenaren heeft vooral betrekking op beleidsambtenaren. Een medezeggenschapscommissie heeft kennis van zaken en representeert het desbetreffende onderdeel. Bakker (D66) meent dat de kern van de zaak is dat het

besluit van de minister nog onderhevig is aan de toetsing door de Kamer. Er dient waardering te zijn voor het open vizier waarmee de medezeggenschapscommissie de zaak bij de Kamer heeft aangekaart. Minister Kamp bleef echter bij zijn standpunt.

*“(...) Een medezeggenschapscommissie mag geen politieke besluiten in het kader van een groot reorganisatieproces ter discussie stellen bij de Kamer. Als alle onderdelen dat doen, dan wordt het onwerkbaar. Defensie is geen debatingclub. (...) Het is ongewenst dat individuen of onderdelen zich buiten de normale kanalen om tot de Kamer richten. Defensie moet een ordelijke organisatie blijven.”*

De Kamer trok in dit debat één lijn naar de minister. Ook minister Kamp's eigen VVD-fractie en de LPF-fractie die doorgaans het Defensiebeleid steunde, bleven kritisch over de opstelling van de minister. Kamerleden stelden dat ze de informatie die afkomstig is van de werkvloer, in casu de medezeggenschapscommissie goed konden gebruiken om te komen tot een adequate politieke oordeelsvorming. De minister achtte dit echter staatsrechtelijk onjuist en in de praktijk onwerkbaar. Het debat vormt een bijzonder exemplaar in het voortdurende conflict tussen regering en parlement over de mogelijkheden van directe contacten tussen Kamerleden en ambtenaren. Het feit dat het hier niet een willekeurige ambtenaar betrof, maar de gekozen vertegenwoordiging van het personeel in de vorm van de gemeenschappelijke medezeggenschapscommissie, maakt deze casus uniek. In dit debat kwamen de Kamer en de minister niet nader tot elkaar; beide partijen bleven bij hun standpunt.

Naschrift. In het najaar van 2008 mailde een Kamerlid naar auteur dezes:

*‘Er ligt inmiddels een nieuw BMD (Besluit medezeggenschap Defensie), maar het contact vanuit de Kamer en omgekeerd, kan niet één op één, moet langs de SG van Defensie! Controle!’*

*Je begrijp dat ik uiteraard gesprekken met militairen heb, maar dan altijd koffie of biertje.’*

## **De terughoudende praktijk**

Hieronder worden enkele andere praktijkervaringen met de Oekaze Kok opgetekend aan de hand van citaten van Kamerleden en andere betrokkenen. Als eerder gezegd bestaan er grote verschillen tussen Kamerleden en tussen departementen. Deze paragraaf behandelt de ‘terughoudende praktijk’, terwijl in de volgende paragraaf de ‘ruimhartige praktijk’ wordt geschetst. Een aantal betrokken politici en ambtenaren constateren dat contacten tussen Kamerleden en ambtenaren buitengewoon moeizaam verlopen en dat de Oekaze Kok de facto wordt beschouwd als een geclausuleerd verbod op contacten. Bij sommigen ligt er zelfs een expliciet vijandbeeld ten gronde aan de moeizame verhouding tussen deze beide groepen. *“Kamerleden en (ambtenaren van) departementen zijn feitelijk elkaars natuurlijke vijanden.”* (Zsolt Szabó, VVD)<sup>420</sup> Anderen zien wel dat Kamerleden en ambtenaren elkaar nodig hebben, maar ervaren toch in de praktijk een ongewenste afstand. Dat geldt primair voor leden van oppositiepartijen.

*“Er bestaat grote terughoudendheid op departementen om Kamerleden te woord te staan. Zelf bel ik niet rechtstreeks met ambtenaren, maar je spreekt wel eens mensen en marge van een conferentie of bijeenkomst. Ook dan is men echter erg huiverig om informatie te verstrekken.” (Ewout Irrgang, SP)<sup>421</sup>*

Deze huiver is verklaarbaar. Oppositiepartijen zijn vaak op zoek naar incidenten en mislukkingen waar ze de minister kritisch op kunnen bevragen. Binnen het ambtelijk apparaat is veel kennis aanwezig omtrent de feitelijke gang van zaken rond de verschillende beleidsdossiers. Waar gewerkt wordt, worden fouten gemaakt en die problemen zijn vooral bekend bij de direct betrokken ambtenaren. Dan kan het opportuun zijn om ‘via de binnenband’ zicht te krijgen op dergelijke potentiële schandalen. Een anoniem Kamerlid stelt: *‘Ik kan me herinneren dat er in de vorige periode nogal wat hete hangijzers waren. Wat ik geconstateerd heb, is dat Kamerleden toen ook rechtstreeks met het departement contact zochten om munitie te vinden om de minister in problemen te brengen en dat vind ik zelf de verkeerde manier van zaken. Maar als je in de oppositie zit en je wilt een minister beschadigen, dan is het wel een goede route om te bewandelen.’*<sup>422</sup> Er bestaat een relatief brede overeenstemming over het feit dat leden van oppositiepartijen moeilijker toegang krijgen tot ambtenaren van departementen dan leden van coalitiepartijen. Zie in deze zin ook Roos Vermeij (PvdA): *‘Voor leden van coalitiepartijen is het makkelijker om contact te hebben met ambtenaren dan voor leden van oppositiepartijen. Het is in het belang van de coalitie dat we als coalitiefracties meegaan in de voorgestelde oplossingen.’*<sup>423</sup> Haar partijgenoot Sharon Dijksma bevestigt deze observaties:

*‘Oppositiepartijen hebben vaak een informatie-achterstand ten opzichte van de coalitiefracties. Coalitiepartijen worden vaak eerder geïnformeerd door het departement en krijgen regelmatig ook de gelegenheid hun inbreng vooraf uit te onderhandelen. Kennis is macht.’ (Sharon Dijksma, PvdA)<sup>424</sup>*

Voor de betrokken Kamerleden, ambtenaren en bewindslieden draagt een dergelijk vooroverleg met leden van coalitiefracties ertoe bij dat een voorstel betrekkelijk snel en ongeschonden door de politieke besluitvorming wordt geloodst. De mate waarin fractiemedewerkers contact kunnen hebben met ambtenaren van departementen verschilt nogal.<sup>425</sup> Ook hierbij speelt het onderscheid tussen coalitie- en oppositiefractie een rol. Toch is het zeker niet aan oppositieleiden voorbehouden om zich te verbazen over de gebrekkige communicatie tussen Kamerleden en ambtenaren. Jan Schinkelshoek (CDA) beschrijft het beeldend:

*‘Ik heb zelf meegemaakt dat bij ministeries de hoorn erop gaat als een Kamerlid belt. Dat gebeurt niet als een ‘gewone burger’ een vraag stelt over hetzelfde onderwerp. Dat is toch een beetje gek. Waarom worden volksvertegenwoordigers achtergesteld bij het volk? Waarom krijgen wij, Kamerleden minder te horen?’ (Jan Schinkelshoek (CDA))<sup>426</sup>*

Hij legt daarmee de vinger op een zere plek door te constateren dat volksvertegenwoordigers hier op een achterstand staan ten opzichte van gewone burgers of



vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. Het staat immers iedere burger of belangenbehartiger vrij om naar een departement te bellen, een afspraak te maken en uitgebreid met een betrokken ambtenaar van gedachten te wisselen over beleidsinhoudelijke thema's en kwesties. Voor Kamerleden is dit onmogelijk; daarvoor is toestemming nodig van de betrokken minister en als deze verleend wordt, dan zal het gesprek zich moeten beperken tot 'technische kwesties'. Deze observatie wordt door ambtenaar Maarten Prinsen (BZK) onderschreven: *'Als mensen van ABVAKABO vragen stellen over de stand van zaken in een dossier, krijgen ze meestal gewoon antwoord, en Kamerleden krijgen die informatie niet. Want men is door de oekaze bang geworden. Ik vraag mij af of dat goed is voor het functioneren van de representatieve democratie.'*<sup>427</sup> Overigens is hij van mening dat deze kramp vooral gebaseerd is op een verkeerde interpretatie van de Oekaze Kok: *'Het is nooit de bedoeling geweest om met de Oekaze Kok contact uit te bannen.(...) Dat is een eigen leven gaan leiden. Nu zie je dat ambtenaren meteen in een kramp schieten als een Kamerlid belt, met alle gevolgen van dien.* Hij wijt de kramp en huiver vooral aan een misvatting omtrent de aard en strekking van de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren. Daarmee miskent hij het op dit aspect bestaande verschil tussen volk en volksvertegenwoordigers, wat hier uitvalt in het nadeel van laatstgenoemde groep. Ook Mastwijk is kritisch over de bestaande regeling en praktijk.

*'De Oekaze Kok heb ik nooit begrepen. Ik heb wel eens een RWS-ambtenaar gebeld omdat er problemen waren met een camping als gevolg van voorgenomen verbreding van een weg in Zeeland. De volgende dag hing de politiek assistent van de minister aan de lijn met de boodschap dat de ambtenaar in kwestie trillend van zenuwen gebeld had, en dat dit toch niet de bedoeling was en of ik voortaan mijn vragen maar als schriftelijke vragen wilde indienen. Dat is toch buitengewoon vreemd, zeker als je weet dat schriftelijke vragen veel tijd en geld kosten.'* (Jan Mastwijk, CDA)<sup>428</sup>

Hij stelt dat een verstandige opstelling van ambtenaren natuurlijk noodzakelijk is en dat ambtenaren hun minister niet in de wielen moeten rijden. Normaal contact moet volgens hem mogelijk zijn, vooral omdat het veel sneller en veel goedkoper is dan de formele lijn via Kamervragen. Zijn ervaringen zijn herkenbaar voor Boris van der Ham (D66): *'De oekaze van Kok moet snel worden opgeheven. Ik had een vraag over straling die ik wilde voorleggen aan ambtenaren bij het RIVM. Daar brak grote paniek uit en uiteindelijk heeft de staatssecretaris erover moeten beslissen. Uiteindelijk was het akkoord, maar het is eigenlijk heel gek dat het zo moet gaan.'*<sup>429</sup>

De beperkte toegang van Kamerleden tot ambtenaren wordt door Kamerleden ook geplaatst in het licht van de informatie asymmetrie tussen regering en parlement. Een anoniem Kamerlid:

*'Ik loop nu als Kamerlid aan tegen het probleem dat Kamerleden slecht geëquipeerd en geïnformeerd zijn. Als Kamerlid is men zeer in het nadeel tegenover de bewindslieden met hun duizenden ambtenaren. Zelf ken ik natuurlijk nogal wat ambtenaren en ik heb een paar keer gebeld om informatie te krijgen,*

*maar dat doe ik niet meer omdat ik daardoor ambtenaren in verlegenheid kan brengen. Kamerleden zijn nu voor hun informatie sterk aangewezen op belangenverenigingen.’<sup>430</sup>*

Deze oriëntatie op geluiden uit het maatschappelijk middenveld sluit overigens wel goed aan op de volksvertegenwoordigende rol van Kamerleden. Tegelijkertijd kan het ontbreken van betekenisvolle directe contacten met ambtenaren ten koste gaan van de controlerende rol van de Kamer.

### De ruimhartige praktijk

Hierboven is een aantal ervaringen opgetekend van Kamerleden en ambtenaren met een moeizame communicatie tussen beide groepen. Er zijn echter ook andere ervaringen die de problemen in de praktijk relativeren. Hieronder wordt een aantal voorbeelden gegeven waaruit blijkt dat dergelijke contacten, mits professioneel en prudent, wel degelijk mogelijk zijn. Zo worden de Aanwijzingen van 1998 door 't Hart c.s. als zeer restrictief beschouwd, maar constateert hij tegelijkertijd dat ambtenaren in de praktijk, op basis van gewoonterecht, over een zekere discretionaire ruimte beschikken om te bepalen hoe ver ze kunnen gaan in dergelijke contacten. Over het algemeen geldt de stelregel dat hoe beleidsgevoeliger en politieker bepaalde informatie is, hoe terughoudender een ambtenaar geacht wordt zich op te stellen in de contacten met Kamerleden. Deze lijn wordt in de praktijk door ambtenaren ook herkend en nageleefd:

*‘Er worden ook contacten vanuit het ambtelijk apparaat gelegd met Tweede-Kamerleden. We proberen dat ook te bevorderen. Als Kamerleden iets willen weten, moeten ze gewoon kunnen bellen en een antwoord krijgen. (...) Eén stelregel: dat het ook even gemeld wordt aan je directeur, aan je DG, aan je politieke baas, aan de minister of staatssecretaris. Anders ontstaan er fricties. We hebben een openhartig contact, niet opiniërend.’<sup>431</sup>*

Deze gang van zaken wordt bevestigd door Henk Bakker, voormalig Hoofd Bureau SG van VROM en tegenwoordig werkzaam als topambtenaar bij de Tweede Kamer: *‘Kamerleden benaderen soms ambtenaren met een verzoek om informatie. In de tijd dat ik als Hoofd Bureau SG bij VROM werkzaam was, werd daar ruimhartig mee omgegaan. De praktijk was dat het verzoek gemeld werd aan het Bureau SG en aan de Minister en dat verzoeken vrijwel altijd ingewilligd werden, ook aan Kamerleden die deel uitmaakten van een oppositiefractie. De Oekaze Kok heeft in de praktijk niet zo strikt gewerkt, al waren er natuurlijk sommige bewindslieden die deze oekaze wel heel letterlijk geïnterpreteerd hebben.’<sup>432</sup>* Ook Kamerleden kunnen zich in deze lijn vinden. Diederik Samsom (PvdA) ziet dat er sprake is van een grijs gebied tussen technische informatie en beleidsinhoudelijke informatie, maar acht een goede omgang tussen Kamerleden en ambtenaren desalniettemin goed mogelijk. *‘We hebben in Nederland een hondsloyaal ambtenarenapparaat. Kamerleden kunnen de kennis van ambtenaren vaak beter benutten. De Oekaze Kok was wat dat betreft geen goede zaak. In de praktijk zie ik echter een redelijk soepele omgang tussen Kamerleden en ambtenaren. Ook in de*

*tijd dat de PvdA nog in de oppositie zat, deed ik wel eens het verzoek aan een minister voor een uitgebreide en meer gedegen achtergrondbriefing door ambtenaren. Deze verzoeken werden dan ook gehonoreerd. Een ambtenaar is zich bewust van zijn rol en kan achtergronden toelichten, zonder dat er sprake is van politieke kleuring. In de formele regeling wordt een onderscheid gemaakt tussen technische informatie – die ambtenaren mogen geven – en beleidsinhoudelijke informatie, welke voorbehouden is aan de minister. Er is natuurlijk sprake van een groot grijs gebied maar daar kan je minder krampachtig mee omgaan, zolang je maar respect hebt voor ieders rol en verantwoordelijkheid.’<sup>433</sup>*

Het belang van respect voor ieders rol en verantwoordelijkheid wordt ook door andere Kamerleden en ambtenaren benadrukt. Liesbeth Spies (CDA) stelt dat het belangrijk is dat je als Kamerlid vanuit heel veel kanten gevoed wordt, vanuit maatschappelijke organisaties, maar ook door te praten met ambtenaren van departementen.

*‘Mijn ervaringen daarmee zijn positief; de afgelopen jaren ben ik regelmatig ‘gebrieft’ door ambtenaren van VROM, zonder dat Pieter van Geel (staatssecretaris) daarbij aanwezig was. Wel worden deze contacten aan bewindspersonen gemeld, bij BZK gebeurt dit vooraf, bij VROM achteraf. Ik ben van nature niet zo achterdochtig, ik vertrouw erop dat ik van de departementen goede informatie krijg. Bij dergelijke technische briefings gaat het om feitelijke en inhoudelijke informatie; de politieke achtergronden en weging worden met de minister besproken. Ik ga uit van de integriteit van ambtenaren op departementen en dat vertrouwen is de afgelopen jaren ook bevestigd. Ik ken geen gevallen van bewuste opzet om informatie achter te houden of bewuste misleiding. Als Kamerlid moet je ambtenaren ook niet in verlegenheid brengen; er moet een wederzijds vertrouwen zijn dat je fatsoenlijk met elkaar omgaat.’ (Liesbeth Spies, CDA)<sup>434</sup>*

Een anoniem Kamerlid stelt dat hij de aanwijzing van de minister-president niet al te letterlijk genomen moet worden. *‘Daar wordt een beetje over gelachen: nou ja zeg, als je een ambtenaar op een receptie tegenkomt, moet je dan een omweg maken. De soep wordt niet zo heet gegeten. De sfeer is: we doen als Kamer zaken met de minister; maar er zijn toch soms dingen waar je de minister niet formeel of informeel voor wilt storen. Dus gebruik ik de binnenlijn nog wel eens een enkele keer, maar gericht en beperkt, anders ben je slecht bezig. Je maakt het ambtenaren ook moeilijk als je als Kamerlid opbelt. Je brengt die mensen in een problematische situatie.’<sup>435</sup>* Een collega Kamerlid geeft aan pragmatisch om te gaan met de situatie en gebruik te maken van de reeds bestaande persoonlijke netwerken:

*‘Gisteren belde ik een ambtenaar op het departement omdat ik even iets wilde weten over x; en ik kan niet over alles de minister een formele vraag stellen. Ik gebruik die mogelijkheid ook omdat ik de meeste mensen daar ken.’<sup>436</sup>*

Überhaupt blijken persoonlijke netwerken een belangrijk fenomeen te zijn in de politiek-ambtelijke contacten. De meeste betrokkenen vertonen weinig terughoudendheid om contact te leggen met personen die ze vanuit een vorige functie nog

kennen. *'Ik pakte gewoon de staatsalmanak en belde de betreffende functionaris op. Dat levert veel meer op dan het stellen van officiële Kamervragen.'* (Hans Jeekel, D66)<sup>437</sup>

Er zijn ook Kamerleden die nog ruimer in de leer zijn en niet aarzelen om een directe en persoonlijke lijn te leggen naar ambtenaren door ze thuis op te bellen. *'Duidelijke informatie tussen departementen en parlement ontbreekt geheel. Ik bel die ambtenaren gewoon op, thuis en in het weekend, niet op het departement natuurlijk. En die ambtenaren hebben ook behoefte om te praten, anders lekten ze niet zoveel.'*<sup>438</sup> Het zijn niet alleen Kamerleden die soms een ruimhartige opvatting hebben over de wenselijkheid van dergelijke contacten. Ook zijn er topambtenaren die de huidige Oekaze weinig productief achten en daarom besloten hebben zich er weinig van aan te trekken.

*'Ik heb heel veel gesprekken met mensen van organisaties die relevant zijn voor het beleid. Ik vind dat een essentieel onderdeel van mijn taak, want anders kan ik mijn werk niet doen. Ik wil weten hoe dingen vallen, wat men vindt van dingen die ineens opduiken in de pers. Ik weet bijna zeker dat als je niet snel genoeg met Kamerleden contact opneemt, er drie dagen later Kamervragen liggen. Soms zijn die echt handig, maar dan is het slim om de vragen zo te redigeren dat je er ook echt wat aan hebt. Anders wordt het probleem alleen maar groter. Je geeft ze dus de nodige informatie, geen nieuwe in de zin van dat het nog aan de staatssecretaris voorgelegd moet worden, maar wel gewoon beleid uitleggen, maar dan ben je toch al veel verder gekomen, omdat zij op voorhand natuurlijk veel minder geïnformeerd zijn dan wij. Ik maak daar gebruik van, van die contacten. En nu bestaat er inderdaad die afspraak 'geen contact zonder dat de "baas" daar vanaf weet', maar zo kan ik niet werken.'*<sup>439</sup>

De persoon in kwestie legt de contacten met de best mogelijke bedoelingen, juist ook om mogelijke problemen voor zijn bewindspersoon zo goed mogelijk te voorzien en indien mogelijk te voorkomen. In dit geval wordt ook gesproken over betrokkenheid van ambtenaren bij het redigeren van Kamervragen. *'Soms gaat het om een afdeling die ongelijk heeft gekregen in de departementale strijd om een specifiek agendapunt, of die gekort wordt in haar budget. Het insteken geschiedt zelden uit partijpolitieke overwegingen en gebeurt vaak met de beste intenties, om via de band van de Tweede Kamer het ministerie te behoeden voor een 'foute beslissing.'*<sup>440</sup> Dit leggen van contacten met de 'juiste intenties' is in veel interviews te beluisteren.

Sommige bewindslieden zijn zelf voorstander van een actieve inhoudelijke benadering van Kamerleden door topambtenaren en schromen niet om zelf Kamervragen in te steken. *'Dan zeg ik een topambtenaar: ga eens naar die en die: hij moet een vraag stellen op dit terrein.'*<sup>441</sup> Andere ministers laten topambtenaren bellen met de voorzitter van de vaste Kamercommissie om te overleggen. Bij sommige departementen onderhoudt een DG op instigatie van de minister contact met alle relevante Kamerleden om dingen voor te bespreken.

*'Minister X zei: 'Als je nu vanavond even langsloopt bij Kamerlid Y en je polst even hoe dit stuk valt, dan ga ik lekker hardlopen. Dan hoor ik wel hoe het gegaan is.'*

442

## Verschillen tussen departementen

Er bestaan grote verschillen op dit terrein tussen de verschillende departementen. Een topambtenaar stelt: *'Die contacten zijn er wel maar die zijn altijd wel onder regie van de bewindslieden. Ik weet wel dat het op andere departementen en andere onderdelen van dit departement veel frequenter gebeurt, maar er is zeker in dit gedeelte heel weinig traditie dat wij zelfstandig contacten met de Kamer onderhouden.'*<sup>443</sup> Op de meeste departementen verlopen reguliere contacten vooral via de hiertoe aangestelde politiek assistent van de minister. Het Ministerie van Defensie wordt regelmatig genoemd als een departement dat bij uitstek terughoudend is in het toestaan van contacten tussen Kamerleden en ambtenaren. *'De Oekaze Kok wordt daar erg letterlijk genomen. Defensie stelt zich op het standpunt dat iedere medewerker, van DG tot matroos, ambtenaar is en dat dus voorafgaande toestemming van de SG nodig is. Dus bel ik vooral met individuele contacten die ik in de loop der tijd heb leren kennen. Dat zijn mensen die binnen en buiten de Defensie organisatie opereren. Mijn ervaring is dat het leggen van contacten met mensen die werkzaam zijn in de zorg of het onderwijs wel veel gemakkelijker gaat.'* (Angelien Eijssink, PvdA)<sup>444</sup> De verschillen tussen departementen zijn deels terug te voeren op de gegroeide cultuur binnen een organisatie, maar hangen ten dele ook samen met verschillen tussen de betrokken bewindspersonen. De ene minister is ruim in de leer, terwijl een andere minister de touwtjes kort aantrekt. Deze verschillen lijken eerder samen te hangen met persoonlijkheid van de bewindspersoon in kwestie, hoewel 't Hart in zijn studie constateert dat in het bijzonder PvdA bewindslieden restrictief lijken te zijn in het toestaan van contacten tussen Kamerleden en ambtenaren.

*'Minister Peijs is daar heel ontspannen in, maar het was bij haar voorganger Netelenbos absoluut 'not done' om als ambtenaar contact te hebben met Kamerleden. Dat heeft wel geleid tot stevige sancties, zoals een berisping of salarisverlaging. Dit heeft zeker geleid tot een cultuur van angst op het ministerie en dat is uiteindelijk niet bevorderlijk voor haar effectiviteit.'*<sup>445</sup>

Ook Jan Pronk wordt genoemd als een bewindspersoon die de lijnen met Kamerleden niet graag uit handen geeft. De PvdA wordt ook genoemd als een partij die beschikt over een relatief uitgebreid contactennetwerk binnen de departementen. *'Er bestaan ook verschillen tussen de partijen als het gaat om de toegang tot departementale kennis. Zo is de PvdA van oudsher goed vertegenwoordigd in ambtelijke kringen en ambtelijke topposities. Dat betekent dat die partij relatief gemakkelijk toegang heeft tot deze kennis via de partijpolitieke band. Men staat gemakkelijker een partijgenoot te woord dan iemand van een andere partij.'* (Marco Zoon, coördinator fractiebureau CDA)<sup>446</sup>

De laatste jaren lijkt er sprake te zijn van enige ontspanning in de politiek-ambtelijke verhoudingen. Roos Vermeij (PvdA) heeft de ontwikkelingen van nabij meegemaakt: *'Ik heb een aantal jaren geleden gewerkt voor het ministerie van Verkeer en Waterstaat.*

*In die tijd werd je er bijna uitgegooid indien je als ambtenaar sprak met Kamerleden. Op dit moment kan je als Kamerlid wel contact hebben met ambtenaren. Indien je een vraag stelt via de PA, de politiek assistent van de minister, dan wordt je doorgeleid en krijg je goede antwoorden.'*<sup>447</sup> De actuele relatie wordt door Han ten Broeke (VVD) bondig, zij het met enige overdrijving, samengevat:

*'Rechtstreekse contacten zijn tegenwoordig veel meer geaccepteerd; waar je vroeger de doodstraf kreeg, word je nu alleen gezeseld.'* (Han ten Broeke, VVD)<sup>448</sup>

### Vooroverleg

Het belang van 'vooroverleg' wordt uitgebreid beschreven door voormalig LPF-Kamerlid Max Hermans. Hij doet verslag van zijn ervaringen met contacten met ambtenaren ten tijde van het tweede kabinet Balkenende. De LPF zat toen in de oppositie, maar vormde voor de centrum-rechtse coalitie regelmatig een welkome steun indien D66 'links buitenboord ging hangen'. Daarbij wees hij met name op het belang van goede lijnen met de politiek assistent (PA) van de Minister. *'In de praktijk heb ik nauwelijks problemen of beperkingen ervaren in het verkeer met ambtenaren. Integendeel, de lijnen waren kort en snel. Mijn primaire aanspreekpunt was de PA van de minister. Dan belde ik haar en vroeg bijvoorbeeld of het klopte dat er budgetoverschrijdingen waren bij Randstadrail? Of hoeveel het zou kosten om openbaar vervoer voor ouderen gratis te maken? Zij zette zo'n vraag dan uit in het ambtelijk apparaat en binnen enkele dagen kreeg ik dan antwoord, telefonisch van de betreffende ambtenaar of per mail. Een dergelijke informele lijn is belangrijk en veel productiever. Ik heb helemaal geen zin om een officiële Kamervraag te stellen en vervolgens zes weken te moeten wachten om te horen hoe het zit, dat duurt gewoon te lang.'*<sup>449</sup>

Het contact werd ook vanuit de PA actief gezocht. Voorafgaand aan een AO werd hij dan gebeld met de vraag wat hij van de brief van de minister vond, hoe hij inschatte dat de dingen zouden gaan lopen en welke vragen Hermans daarbij had. *'Meestal gaf ik daar antwoord op, dat is een spel van elkaar informeren en wat gunnen: 'voor wat hoort wat'. Open lijnen met Kamerleden is ook in het belang van de minister, dan komt ze niet voor verrassingen te staan. Een goede PA is goud waard voor een minister. Hij/zij bouwt goede contacten op met Kamerleden en krijgt daar ook iets voor terug. Want wat maakt het verschil voor Kamerleden en ministers? Het beschikken over goede informatie! Bij dergelijke informele contacten geldt één spelregel: 'je moet elkaar niet belazeren.' Hoewel de LPF toen niet in de coalitie zat, waren wij toch op een aantal punten een 'alternatieve coalitiepartner'. D66 zat dan gewoon te slapen en dan werden vooraf via de band van V&W zaken doorgesproken met CDA, VVD en LPF. Uiteindelijk leidde dat ertoe dat er tijdens een Kamerdebat 9 moties werden ingediend en aangenomen, waarvan 3 door het CDA, 3 door de VVD en 3 door de LPF. Überhaupt is het volgens mij zinvol om moties vooraf bij het ministerie te melden. Daardoor zorg je ervoor dat ze je op het departement ook meer ter wille zijn. Indien je niet bereid bent tot dergelijk handelen, leidt het er toe dat 90 % van je moties niet wordt overgenomen of uitgevoerd. Ik zie geen*

*bezwaar in dergelijk vooroverleg, je wilt als partij bepaalde doelen realiseren, je hebt een politieke hand met kaarten en die moet je zo goed mogelijk uitspelen. Over het algemeen wordt redelijk zuiver gehandeld in dit schemergebied; er is geen sprake van onzindelijke wederdiensten. Principieel is het misschien een vreemde gang van zaken, vanuit het perspectief van scheiding van machten, maar het vooraf delen van informatie is dermate veel effectiever dat je erin meegaat. De praktijk wijst uit dat je veel meer informatie en 'waarheid' krijgt via het informele traject, dan via het formele traject.'*<sup>450</sup>

Daarbij gaf Hermans wel aan dat indien er sprake is van politiek gevoelige kwesties, het departement defensiever is in de informatieverstrekking; de toonzetting wordt in deze gevallen formeler. *'Dat is misschien ook wel goed en zuiver. Bij gevoelige kwesties ga ik ook zelf geen informele lijnen leggen. Je moet als Kamerlid je handen vrij houden om dan moeilijke en scherpe vragen te stellen.'* Hermans leek optimaal gebruik te maken van de mogelijkheden die de politieke constellatie van dat moment hem bood.

### Technische briefings

De laatste jaren wordt steeds vaker gebruik gemaakt van de figuur van ambtelijke briefings. Deze technische briefings, waarbij Kamercommissies na toestemming van de betrokken minister ambtenaren kunnen horen, worden over het algemeen als nuttig ervaren. De betreffende ambtenaren zijn goed ingevoerd in de materie en Kamerleden kunnen desgewenst tot in detailniveau vragen stellen over de ins en outs van een regeling. In de formele regeling aangaande contacten tussen Kamerleden en ambtenaren wordt een onderscheid gemaakt tussen feitelijke informatie en beleidsinhoudelijke informatie. Wim van de Camp (CDA) stelt dat dit onderscheid getuigt van een zekere naïviteit.

*'Natuurlijk is het relevant om dit onderscheid te maken en ik begrijp ook wel de achterliggende redenen, maar een goed Kamerlid weet feiten ook te politiseren. Indien iemand vraagt naar het aantal treinbewegingen op de Betuwelijn en dit relateert aan de feitelijk gepresenteerde prognoses van 10 jaar terug, dan wordt gevraagd naar kale feiten, maar hebben deze tegelijkertijd een grote politieke betekenis.'*(Wim van de Camp, CDA)<sup>451</sup>

Vanuit deze achtergrond wordt vanuit de departementen vaak de voorkeur gegeven aan ambtenaren die over een goed politiek fingerspitzengefühl beschikken boven ambtenaren die als inhoudelijk expert beschouwd kunnen worden. *'Bij technische briefings komt vaak de directeur van een afdeling, maar de meeste kennis zit vaak bij een individuele beleidsambtenaar. Die is echter minder gekneed in hetgeen hij wel of niet geacht wordt te zeggen, dus moet de Kamer het vaak doen met de directeur.'* (Vries Kool, V&W)<sup>452</sup> Ewout Irrgang (SP) waardeert het informatief gehalte van technische briefings, maar ziet ook risico's van verplaatsing van de verantwoordingsrelatie : *'De laatste tijd lijkt het wel of minister Bos als het moeilijk wordt voorstelt om een technische briefing te houden.'*<sup>453</sup> In algemene zin bestaat er echter een breed gevoelen bij Kamerleden dat technische briefings een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de informatiepositie van de Kamer.

## Advertentie ambtenaren

Hierboven is de wisselende praktijk geschetst van het verkeer tussen Kamerleden en ambtenaren. Interessant in het kader van het debat over de *vrijheid van meningsuiting* van ambtenaren is de paginagrote, aan de Leden van de Eerste Kamer gerichte open brief in de Volkskrant *'Aanbestedingwet maakt overheidsinkoop vleugellam'*. De advertentie was een initiatief van de Nederlandse Vereniging voor Inkoopmanagement (NEVI) en werd ondersteund door o.a. ambtenaren van gemeenten, provincies, waterschappen, hogescholen, politiekorpsen, uitkeringsorganisaties (UWV), dienst justitiële instellingen (DJI), rijksdienst voor het wegverkeer (RDW) en de luchtverkeersleiding. De inzet van de ondertekenaars werd onomwonden geformuleerd:

*"Geachte leden van de Eerste Kamer,  
Binnenkort behandelt u de nieuwe Aanbestedingswet.  
Deze aanbestedingswet met uitvoeringsregeling schrijft in maar liefst 650 bladzijden aan regels (!) zeer gedetailleerd voor hoe de overheid (publieke en semi-publieke sector) haar inkoopfunctie door middel van aanbestedingen moet regelen. Wij zijn vóór aanbestedingsregels die kaders bieden en normen stellen. Maar in deze regelgeving is het Kabinet veel te ver doorgeschoten. Deze regels leiden tot verlamming van de inkoopfunctie van de overheid, grote toename van administratieve lasten, verspilling van overheidsgelden en een stortvloed aan juridische procedures. Dat kan toch niet de bedoeling zijn. Hieronder leggen wij uit waarom deze Aanbestedingswet de overheidsinkoop vleugellam maakt."*

Vervolgens worden onder verschillende kopjes de belangrijkste bezwaren behandeld: verlamming van de inkoopfunctie, verspilling van overheidsgelden, explosie van administratieve lasten en het risico van steeds meer juridische procedures. De open brief sluit af met de stelling dat het nog niet te laat is:

*"Bijstellen op details zal niet helpen: de basis van deze wet deugt niet. Wij zijn van mening dat er een volledig nieuwe opzet nodig is, waarin de nadruk wordt gelegd op doelmatige en professionele overheidsinkoop. Ondergetekenden vertegenwoordigen een groot deel van de professionals werkzaam in de inkoop in de publieke en semi-publieke sector. Het is nog niet te laat.  
Wij verzoeken u met klem de voorliggende Aanbestedingswet niet goed te keuren!"<sup>454</sup>*

Was getekend: de voorzitter van NEVI. De onderste helft van de pagina bevatte onder de noemer *'Ons initiatief wordt ondersteund door'* 180 namen en functies van inkoopfunctionarissen. De advertentie leidde tot enkele krantenberichten waarin ook aandacht werd geschonken aan het feit dat ambtenaren die onder de verantwoordelijkheid van de minister ressorteren, zich vrijelijk en kritisch uitlieten over het wetsvoorstel. Tot een betekenisvol discours over de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren heeft het echter niet geleid. Waarschijnlijk is de reden daartoe gelegen in het overwegend technisch karakter van de materie. Toch bevat het een nadrukkelijke en flagrante schending van de Aanwijzingen van 1972 en 1998. De 180 ambtenaren



zijn experts op het terrein en inhoudelijk betrokken bij de materie. De overwegingen zijn niet in een wetenschappelijk artikel weergegeven; de open brief is te lezen als een expliciete vorm van agitatie en oproep van ambtenaren aan volksvertegenwoordigers om het voorstel van hun (deels) politieke bazen af te wijzen. Hoewel technische informatie en beleidsinhoudelijke informatie in casu indringend vervlochten zijn, bevat de open brief toch nadrukkelijk een politieke en beleidsinhoudelijke oproep. Een dergelijke open brief over het integratiebeleid of over anders betalen voor mobiliteit had waarschijnlijk tot aanzienlijk meer commotie geleid.

*Naschrift.* De Eerste Kamer heeft op 8 juli 2008 de nieuwe Aanbestedingswet verworpen. Regeringspartij PvdA stemde samen met oppositiepartijen SP, D66 en een groot deel van de VVD tegen het wetsvoorstel, waarmee het kabinet regels wilde stellen aan de inkooppraktijk van de overheid en (semi-)publieke instellingen.

### **Algemeen beeld**

Contacten tussen ambtenaren en Kamerleden kunnen, indien zij buiten medeweten van de minister plaats vinden, schadelijk zijn voor de vertrouwensrelatie tussen ambtenaren en de bewindspersoon. Een-tweetjes tussen topambtenaren en Kamerleden om de minister onder druk te zetten vinden slechts bij uitzondering plaats en worden door de meeste betrokkenen nadrukkelijk veroordeeld. Dit neemt niet weg dat er hier en daar vormen van manipulatie plaats vinden vanuit het ambtelijk apparaat. Dan worden er Kamervragen of amendementen bij Kamerleden ingestoken, buiten medeweten van de minister. In de praktijk lijkt een dergelijke handelswijze echter betrekkelijk uitzonderlijk. Nederland kent als eerder geconstateerd een zeer loyaal ambtelijk apparaat en dergelijke contacten die bewust gericht zijn op het afwijken van de gekozen lijn van de minister, zijn zeer schadelijk voor de vertrouwensrelatie tussen de minister en zijn ambtelijk apparaat.

In de praktijk vinden er veelvuldig contacten plaats, maar vaak met medeweten van de verantwoordelijk bestuurder. Opmerkelijk in dit kader is dat blijkens het onderzoek van Nieuwenkamp de zogenaamde 'Oekaze Kok' door bijna niemand als norm aanvaard wordt (Nieuwenkamp, 2001:281). De meeste respondenten (topambtenaren en voormalig bewindslieden) achten deze norm overdreven, onwerkbaar en niet meer passend bij de huidige netwerksamenleving. Ambtenaren willen ministers niet met elk wissewasje lastig vallen. In de praktijk betekent dit dat men niet vooraf toestemming vraagt voor dergelijke contacten, maar dat een normale terugkoppeling van de belangrijkste gesprekken naar de bewindspersoon gebruikelijk is. In een goede vertrouwensrelatie kunnen ambtenaren contacten onderhouden met Kamerleden. Zij weten tot hoever ze kunnen gaan en over welke aspecten zij hun minister dienen te informeren.

In deze paragraaf is de kaleidoscopische praktijk van contacten tussen Kamerleden en ambtenaren beschreven. De mogelijkheid om dergelijke contacten te leggen is sterk afhankelijk van:

- het feit of het betreffende Kamerlid tot een coalitie- dan wel oppositiepartij behoort,
- zijn of haar bestaande netwerk in ambtelijke kringen,
- de wil en vaardigheden om dit netwerk daadwerkelijk aan te spreken,
- de bestaande cultuur en mores op een departement,
- de opstelling van individuele ambtenaren en
- de attitude van de betreffende bewindspersoon aangaande dergelijke contacten.

## 5.2.2 Internationale vergelijking

Ook in andere landen wordt de problematiek van contacten tussen Kamerleden en ambtenaren onderkend. Hieronder wordt de praktijk van deze relaties in verschillende landen beknopt weergegeven. De informatie is verkregen door een vraag uit te zetten via het ECPRD-netwerk, the European Centre for Parliamentary Research & Documentation.<sup>455</sup>

In de context van de Europese Unie zijn contacten tussen Europarlementariërs en ambtenaren van de Commissie volstrekt geaccepteerd en gebruikelijk. Kamerlid Hantten Broeke (VVD) weet uit eigen ervaring dat het in Brussel heel gebruikelijk is dat Europarlementariërs en ambtenaren met elkaar spreken en ziet als belangrijkste reden dat er daar geen politieke kaste is die daar zenuwachtig van wordt. De toegankelijkheid van de Europese Commissie wordt positief gewaardeerd; men is graag bereid te helpen en informatie te verschaffen. In die zin is de houding van ambtenaren in Europa opener naar volksvertegenwoordigers dan de houding van ambtenaren in Nederland naar Kamerleden. In Europa is er ook geen regeling die vergelijkbaar is met de Oekaze Kok. Soms presenteert een ambtenaar uit Europa een gevoelige concept-richtlijn en dat is in de Europese verhoudingen volledig legitiem. Het is ook buitengewoon effectief, want in een vroeg stadium kan er dan nog invloed worden uitgeoefend. Daan Huisinga, EU-adviseur van de Tweede Kamer schetst zijn ervaringen:

*‘Indien de Kamer zelf contact zoekt met de Commissie, wordt dat door het Ministerie van Buitenlandse Zaken met argusogen bekeken. Recent belegde de Kamer een vergadering met vijf knappe koppen uit Brussel over op handen zijnde regelgeving, buiten het ministerie om. Het ministerie van Buitenlandse Zaken was ‘not amused’, want was immers gewend altijd zelf de schakel te zijn in het informatieverkeer tussen Brussel en Kamer.’<sup>456</sup>*

Volgens Huisinga kan een Kamerlid niet zomaar bellen naar een Nederlands departement, maar een staflid van de Kamer kan wel naar een ministerie bellen voor informatie: *‘Je krijgt dan antwoord op je vragen. Natuurlijk moet je daar prudent mee omgaan, je moet niet mensen in de problemen willen brengen. Bij gevoelige dossiers is het verstandig om een extra informatie-check bij de Europese Commissie te doen. Indien een Kamerlid bepaalde informatie wil hebben, kunnen ze dat het beste doen via de band van de ambtelijke ondersteuning.’*

Er bestaan grote verschillen tussen de manieren waarop in de verschillende landen de omgang tussen volksvertegenwoordigers en ambtenaren geregeld is. Ieder land kent een eigen staatkundig systeem, heeft een eigen politieke geschiedenis en een eigen cultuur. In sommige landen is er sprake van een innige symbiotische relatie, terwijl hun verhouding in andere landen meer lijkt op die van ‘natuurlijke vijanden’. In een aantal kleinere landen bestaat er geen regeling voor contacten tussen ambtenaren en volksvertegenwoordigers.

De wijze waarop de politiek-ambtelijke verhoudingen zijn vormgegeven, kunnen worden verdeeld in twee hoofdgroepen. In de eerste groep landen zijn dergelijke contacten in beginsel toegestaan. Het parlement kan ambtenaren ook vragen om gehoord te worden in hearings, teneinde meer informatie te verkrijgen over voorgenomen beleid. In de tweede groep landen zijn contacten tussen volksvertegenwoordigers en ambtenaren in beginsel niet toegestaan omdat dit op gespannen voet kan staan met de ministeriële verantwoordelijkheid. Vaak kunnen ambtenaren wel gehoord worden indien er sprake is van een formeel parlementair onderzoek; in dergelijke situaties worden de bevoegdheden van het parlement uitgebreid.

Voorbeelden van landen waarin zich een ruimhartige regeling heeft ontwikkeld zijn:

- In Italië kunnen ambtenaren informatie geven over technische aspecten van beleidsdossiers. Daarnaast kunnen ze formeel gehoord worden door het parlement in zogenaamde *'fact-finding enquiries'*.
- Hoewel in Oostenrijk de contacten formeel via de minister behoren te verlopen, is er een uitgebreide praktijk gegroeid van politiek-ambtelijke informatie-uitwisseling.
- Duitsland kent een stelsel met sterk monistische trekken, waarbij regering en parlement soms innig verstrengeld zijn. De meeste ministers zijn tevens lid van het parlement. Er bestaan daarnaast intensieve contacten tussen (politiek benoemde) ambtenaren en leden van het parlement. In sommige gevallen gaat dit zover dat een Kamervraag en het antwoord daarop, of een regeringsvoorstel en de politieke reactie in het Kamerdebat, geschreven worden door één en dezelfde persoon.
- In het Verenigd Koninkrijk bestaat een meer dualistisch commissiesysteem. 'Select committees' leggen zich toe op de controle van het overheidsbeleid. Zij hebben het recht om ambtenaren publiekelijk te ondervragen en maken daar ook zeer frequent gebruik van. Individuele leden van oppositiepartijen kunnen doorgaans niet zomaar contact opnemen met ambtenaren voor informatie en advies. Wel bestaat er in het Verenigd Koninkrijk een opmerkelijke regeling, welke mogelijkheden biedt om de oppositie voorafgaand aan verkiezingen inzicht te geven in beschikbare informatie: *'During the period before an election, the Opposition Shadow Cabinet are allowed to make contact with civil servants directly in order to discuss policy and organisational issues.'*
- In de Verenigde Staten is er veelvuldig contact tussen volksvertegenwoordigers en ambtenaren. Iedere Commissie van het Huis van Afgevaardigden of de Senaat organiseert jaarlijks tientallen tot honderden hearings, waarbij vertegenwoordigers van bedrijven, maatschappelijke organisaties of ambtenaren worden gehoord.
- In Noorwegen verlopen contacten in beginsel via de minister. Wel kunnen ambtenaren gehoord worden via hearings. Daarnaast wordt informatie vaak verkregen via de ambtelijke staf van het parlement. *'More often a staff member of Parliament contacts the relevant level in the Ministry. This is not considered to be a problem – in fact, the Parliament relies on such contacts for its work.'*
- In Finland worden ambtenaren vooral als experts gehoord: *'Ministerial civil servants are regularly consulted in their capacity as experts at hearings arranged by the'*

*committees of the Eduskunta and committee members can ask them questions about the matter under deliberation.'*

- In Estland kunnen leden van de Riigikogu direct contacten leggen met ambtenaren en het komt slechts zelden voor dat de gevraagde informatie wordt geweigerd.
- In Zwitserland is er veel informeel contact tussen Kamerleden en ambtenaren. *'A member of parliament may at any time contact a civil servant, ask him or her questions or ask for information.'*

Landen waarin sprake is van een meer terughoudende regeling aangaande contacten tussen Kamerleden en ambtenaren zijn bijvoorbeeld:

- In Portugal kunnen ambtenaren uitgenodigd worden te getuigen, maar *'they must require the authorisation of the respective minister to take part in Committees proceedings'*.
- De Spaanse praktijk is zeer terughoudend: *'Although there is not an explicit prohibition of contacts between Members of Spanish Parliament and civil servants, in practice this kind of contact is extremely rare.'*
- In Nederland geldt de 'Oekaze Kok', die breed geïnterpreteerd wordt als een geclausuleerd verbod op contact tussen Kamerleden en ambtenaren. Leden van coalitiepartijen hebben informele lijnen met departementen, oppositiepartijen veel minder.
- België heeft een stelsel dat vergelijkbaar is met Nederland. Contacten lopen in beginsel via de band van de minister. Ambtenaren kunnen gehoord worden in het geval van een parlementair onderzoek. In andere gevallen is toestemming van de minister noodzakelijk.
- In Polen is ook alle geheime informatie toegankelijk voor de leden van het parlement. *'MP's are all entitled to access to the classified information on the force of law.'* Toegang van Kamerleden tot ambtenaren is echter lastig: *'Civil servants employed in ministries avoid contacts with parliamentarians, in order not to be accused of favoring certain political parties.'*
- Roemenië kent een uitzonderlijke staatkundige inrichting, met een speciale minister die leiding geeft aan *'the Department for Relation with Parliament'*. De informatievoorziening aan parlementariërs loopt via deze minister.

Op basis van deze eerste internationale vergelijking zijn zeker geen eenduidige conclusies te trekken. De praktijk is diffuser en veelvormiger dan bovenstaande tweedeling doet vermoeden. Er zijn goede argumenten te geven waarom de posities van de verschillende landen beter zouden kunnen worden weergegeven op een continuüm dan in de twee genoemde clusters. Echter ook een continuüm zou tot nieuwe definitieproblemen leiden, zoals de vraag op welke wijze de formele regeling en de informele praktijk tegenover elkaar afgewogen zouden moeten worden. Ook zijn er belangrijke verschillen *binnen* een land, in termen van onderzochte tijdsperiode en in termen van verschillen tussen betrokken bewindspersonen.

## Resumé

Op basis van dit internationaal vergelijkend onderzoek zijn enkele algemene observaties te maken.

1. Vrijwel alle landen kennen als basisregel dat volksvertegenwoordigers de minister aanspreken op zaken die onder zijn verantwoordelijkheid vallen. Een verzoek om informatie wordt dan ook vaak aan hem gericht. De meeste landen hebben een regeling aangaande de loyaliteit van ambtenaren aan hun minister, waarin ook bepalingen omtrent geheimhouding zijn opgenomen. Indien er sprake is van een parlementair onderzoek nemen de bevoegdheden van de volksvertegenwoordigers om ambtenaren te horen toe.
2. De praktijk van contacten tussen volksvertegenwoordigers en ambtenaren is in veel landen ruimhartiger geregeld dan in Nederland het geval is. De belangrijkste verschillen tussen de onderzochte landen zijn terug te voeren op twee aspecten. De eerste is de *gegroeide praktijk* in de politiek-ambtelijke informatievoorziening. Worden deze contacten als normaal beschouwd in het informatieverkeer tussen Executief en Legislatief, of dienen deze contacten met argwaan te worden benaderd omdat zij niet goed passen in de staatsrechtelijke verhoudingen? De formele regeling is daarbij vaak niet eens doorslaggevend; belangrijker is de gegroeide praktijk. Het tweede aspect is de mogelijkheid om bij *hearings* ook ambtenaren te horen. Het overgrote deel van de landen kent wel bepalingen voor parlementair onderzoek, waarbij ambtenaren *achteraf* gehoord kunnen worden bij de reconstructie van gebeurtenissen. Een aantal parlementen beschikken echter ook over de mogelijkheid om ambtenaren ook formeel te horen in hearings over *voorgenomen beleid* ('pre-legislative scrutiny'). Hierbij worden ambtenaren in de aanloop naar de behandeling van wetsvoorstellen of beleidsnota's als experts gehoord worden door parlementaire commissies.

## 5.3 Deel C: Percepties en opvattingen

### 5.3.1 Percepties en opvattingen

In de voorgaande paragraaf is een beknopte schets gegeven van de veelvormige praktijk van contacten tussen Kamerleden en ambtenaren. Deze veelkleurigheid geldt zeker ook voor de percepties en opvattingen van de betrokkenen. Er zijn weinig vraagstukken in Nederland waar politici met eenzelfde partijpolitieke achtergrond het zo hartgrondig over oneens kunnen zijn. Er zijn bijvoorbeeld CDA-Kamerleden die direct contacten tussen volksvertegenwoordigers en ambtenaren volstrekt verwerpelijk vinden, terwijl andere CDA-Kamerleden dergelijke contacten als de normaalste zaak van de wereld beschouwen. Datzelfde patroon – of beter gezegd het ontbreken van een patroon – is ook zichtbaar bij andere politieke partijen. Er heerst kortom een aanzienlijke mate van dissensus omtrent de wenselijkheid van dergelijke contacten en deze dissensus loopt dwars door de partijpolitieke scheidslijnen heen. Ook de persoon en perceptie van de benaderde ambtenaar is in dit kader niet onbelangrijk. Sommige ambtenaren zijn buitengewoon huiverig in het aangaan van dergelijke contacten en verwijzen direct door naar de minister, zijn politiek assistent of de Secretaris-Generaal, terwijl andere ambtenaren contacten met Kamerleden vanuit hun ambtelijke professionaliteit wel degelijk opportuun achten. Het zou een misvatting zijn te denken dat de laatste categorie ambtenaren zich schuldig maakt aan subversief of deloyaal gedrag. Onderzoek wijst uit dat het Nederlands ambtenarencorps een zeer grote mate van loyaliteit kent ten opzichte van de zittende bewindspersoon, ongeacht zijn of haar partijpolitieke kleur (Nieuwenkamp 2001, 't Hart 2002). Contacten worden dan ook vaak aangegaan met het motief dat een goed politiek-ambtelijk samenspel kan leiden tot beter bestuur en beleid. Ambtenaren kunnen door contacten met volksvertegenwoordigers ook een beter beeld te krijgen van de behoeften en wensen van Kamerleden en daarmee hun minister beter bedienen.

*'Zelf heb ik regelmatig contact met Kamerleden, anders kan ik mijn werk niet goed doen. Mijn gedrag zal misschien naar de letter niet passen in de Oekaze, maar ik handel wel in de geest ervan. De minister weet dit ook; belangrijk is een wederzijds vertrouwen en de wetenschap dat je als ambtenaar geen politiek gaat bedrijven.'*(Roel Bekker, SG Vernieuwing Rijksdienst)<sup>457</sup>

In deze paragraaf zullen we nader stil staan bij de percepties en het oordeel van de verschillende betrokkenen over nut en noodzaak van de geldende Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren. Is de Oekaze Kok een in ons staatsrecht passende regeling, welke onontbeerlijk is voor het effectief regelen van contacten tussen Kamerleden en ambtenaren? Of is de Oekaze Kok een historische anomalie welke in de praktijk onwerkbaar is en zo snel mogelijk dient te worden afgeschaft? De meningen hierover lopen sterk uiteen. Dat gold reeds vlak na het verschijnen van de Aanwijzingen. De strekking van de Aanwijzingen moet naar het oordeel van verschil-

lende staatsrechtsgeleerden juist worden geacht. Zo constateert Kortmann: *‘Zij duiden aan dat een ambtenaar als ambtenaar niet een gewone burger is, maar een longa manus van de minster of een andere politieke ambtsdrager.’*<sup>458</sup> Ook in andere landen als het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk bestaan er grenzen aan de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren, in het bijzonder in het geval zij tot de hogere echelons van de ambtenarij behoren. Hij wordt daarin bijgevalen door Dölle:

*‘Ik vind de opvatting dat ambtenaren zich rechtstreeks tot het parlement moeten kunnen richten hoogst riskant. Hiermee komt namelijk de ministeriële verantwoordelijkheid in het geding. De minister is ten volle verantwoordelijk voor het beleid en voor de ambtelijke leiding. Wanneer een minister door ambtenaren zou worden gepasseerd, verliest hij de greep op de wijze waarop informatie wordt verschaft. Het gaat bij de informatieverstrekking aan de Tweede Kamer namelijk ook om de eenheid van kabinetsbeleid en om het belang van de staat. Bovendien loert het gevaar dat het parlement wordt meegezogen in departementale geschillen. Wanneer een ambtenaar zich geblokkeerd ziet, zou hij zijn afwegingen aan het parlement kunnen voorleggen. Dat vind ik een hoogst ongelukkige gang van zaken.’*<sup>459</sup>

Van Thijn is kritischer en constateert dat het Weberiaanse model van het primaat van de politiek en de daaruit voortvloeiende ambtelijke loyaliteit weliswaar nog altijd een goed uitgangspunt is van het Nederlands staatsrecht, maar dat het systeem te krampachtig wordt toegepast, met name voor wat betreft de mogelijkheden van Kamerleden om met ambtenaren te praten. Hij wijst daarbij op de groeiende betekenis van het fenomeen ‘onderhandelend bestuur’. Van ambtenaren wordt verwacht dat zij in goed overleg met maatschappelijke partijen plannen ontwikkelen en bestuurders vertrouwen erop dat de ontwikkelde oplossingen kunnen rekenen op maatschappelijk draagvlak. Ambtenaren moeten behendig kunnen opereren in verschillende bestuurlijke en maatschappelijke netwerken en in deze arena’s vinden stevige inhoudelijke debatten plaats over de aard en omvang van problemen en de verschillende handelingsopties. *‘De absurditeit van de ‘Aanwijzing’ komt dan ook vooral tot uitdrukking in het feit dat ambtenaren met iedereen mogen praten, behalve met Kamerleden. Over het primaat van de politiek gesproken!’*<sup>460</sup> Van Thijn wijst daarmee op het incongruent taalgebruik rond ‘het primaat van de politiek’. De Aanwijzingen versterken het primaat van het bestuur, in casu van bewindslieden, maar *verzwakken* het primaat van de politiek, van de volksvertegenwoordiging. Buitengewoon kritisch over de regeling zijn Ankersmit, Klinkers en Van Baalen in een eloquent verwoord verzoeken dat als voorstudie bij het rapport van de Nationale conventie verscheen.

*“Door de ongunst der tijden heeft de regering zich in de positie van de meester weten te manoeuvreren, daarbij het parlement reducerend tot die van de knecht. (...) Illustratief is hier de oekaze van minister-president Kok (...) die een ruw einde maakte aan een ontluikend contact tussen volksvertegenwoordigers en departementale ambtenaren vanwege de gevaren die men daarvan vreesde. Het is het gedrag van de gierigaard die zich niet realiseert hoezeer hij door*



*zijn gierigheid juist kansen laat lopen zijn vermogen verder te vergroten. De nieuwbakken meester is een slechte meester die niet inziet dat hij meer aan zijn knecht hebben kan naarmate hij bereid is die knecht meer onafhankelijkheid en macht te gunnen. De tot een nulliteit gereduceerde knecht heeft ook voor de meester geen waarde meer; hij is uiteindelijk niet meer dan een meubel, niet meer dan een ding. Om het uit te drukken in Machiavelli's terminologie: er moet meer 'tumult' komen in de relatie tussen parlement en regering: zoals juist de 'tumulten' tussen plebs en patriciaat Rome maakten tot een vrije Staat die de macht genereerde om de gehele bekende wereld te veroveren, zo is het ook hier. De 'vrijheid' van parlement (en daarmee van de burger) is niet een bedreiging van de politieke macht – maar er juist de voorwaarde van.'*<sup>461</sup>

## Bewindslieden

De verschillen in perceptie en waardering zijn ook zichtbaar op het niveau van bewindslieden. Sommige ministers zijn buitengewoon huiverig in het toestaan van dergelijke contacten. Zelfs telefoongesprekken zijn volgens hen uit den boze; daarbij dient altijd de minister of de politiek assistent aanwezig te zijn.

*'Ik wil niet dat mijn ambtenaren met Kamerleden spreken zonder dat ik of mijn adviseur daarbij aanwezig is. Ik wil het proces bewaken. Dat geldt ook voor telefonisch contact met Kamerleden. Ook daar is een van ons bij aanwezig. Natuurlijk zal het soms wel gebeuren zonder dat ik het weet. Wanneer ik dat toch te weten kom, heeft dat consequenties.'*<sup>462</sup>

Voormalig minister Netelenbos is het nadrukkelijk eens met de formele lijn dat ambtenaren uitsluitend feitelijke informatie mogen verstrekken aan Kamerleden en geen uitspraken mogen doen over normatieve of persoonlijke beleidsopvattingen. *'Een ambtenaar is aangesteld om de minister te dienen. Als minister van V&W kwam ik op een VVD-departement. Stel je voor dat er allerlei ongerichte contacten zouden plaatsvinden tussen ambtenaren en Kamerleden; het zou tot wild-west taferelen leiden. Als minister heb ik vaak toestemming gegeven, maar ik wilde het wel altijd weten. Indien de Tweede Kamer geïnteresseerd is in de persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren, moet ze die maar zelf aanstellen.'*<sup>463</sup> Zij legt daarbij ook een expliciete koppeling naar het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid en stelt dat indien deze lijn wordt verlaten, het huidige stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid ook op de schop zal moeten worden genomen. Andere bewindspersonen zijn ruimhartiger in het toestaan van dergelijke contacten.

*'Ik had destijds geen moeite met contacten tussen ambtenaren en volksvertegenwoordigers. Sterker nog: ik heb dat gestimuleerd, mits ambtenaren dat in overleg deden met de bewindspersoon. Het is goed als ambtenaren politieke contacten hebben en de minister kan niet overal en aan iedereen zijn beleid presenteren. Ik was hier ruimhartig in, zodat men wel gezegd heeft dat ik strakker op moest treden. Het zijn echter sterke benen die de weelde kunnen dragen.'*<sup>464</sup>

Soms lijken er twee zielen te huizen in één bewindspersoon. In de periode dat Johan Remkes (VVD) minister van Binnenlandse Zaken was, gaf hij aan dat er door de Kamer te weinig gebruik wordt gemaakt van de bestaande mogelijkheden van technische briefings, waarbij ambtenaren Kamerleden informeren over de technische achtergronden van een bepaald dossier. *‘Er bestaat wel een glijdende schaal tussen technische kwesties en beleidsinhoudelijke kwesties, maar dan geldt de stelregel dat je als minister zelf aanwezig bent bij gevoelige kwesties. Ik ben er ook voorstander van dat je als minister niet te moeilijk moet doen over contacten tussen Kamerleden en ambtenaren; een zekere ruimhartigheid is op zijn plaats als het gaat om de zogenaamde oekaze van Kok.’*<sup>465</sup> De grens ligt wat hem betreft bij het ventileren van persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren. *‘Tegenwoordig zie je wel eens dat Kamerleden informele ronde tafelgesprekken organiseren om over een bepaald thema van gedachte te wisselen, waarbij ook ambtenaren worden uitgenodigd. Ik vind dat daarbij grote terughoudendheid betracht moet worden.’* (Johan Remkes) De meeste betrokkenen zien weinig onoorbare contacten tussen Kamerleden en ambtenaren en ook zijn opvolger als minister van Binnenlandse Zaken Ter Horst betwijfelt of er wel sprake is van een probleem: *‘Ik zie de huidige situatie niet als een ‘voorwaardelijk verbod’. En ik zie ook niet dat de communicatie tussen Kamerleden en ambtenaren hét probleem is. (...) Maar ik sta open voor alle signalen of suggesties op dit punt, om te beginnen vanuit de Tweede Kamer. Als Kamerleden het gevoel hebben dat ze niet goed bediend worden, dat er onnodige hindernissen zijn bij het verzamelen van informatie, hoor ik dat graag.’* (Guusje ter Horst, PvdA)<sup>466</sup>

Hieronder wordt een aantal citaten van Kamerleden en ambtenaren en andere betrokkenen weergegeven aangaande de wenselijkheid van directe contacten tussen Kamerleden en ambtenaren. Omwille van de leesbaarheid zijn ze gecategoriseerd in twee clusters. In het eerste clusters zijn een aantal personen geciteerd die blijk geven van een min of meer stikte opvatting aangaande de wenselijkheid van dergelijke contacten. Volgens hen is de huidige regeling nuttig en noodzakelijk en is een soepeler omgang onwenselijk. De personen die in de tweede categorie worden geciteerd dringen aan op een soepeler omgang of verruiming van de regeling. Sommigen van hen zien de waarde van de bestaande regeling, in het bijzonder voor wat betreft het afzien van het uiten van persoonlijke beleidsopvattingen door ambtenaren, doch zijn desalniettemin voorstander van een ruimere praktijk van dergelijke contacten, met inachtneming van ieders rol en verantwoordelijkheden. Anderen neigen nadrukkelijk naar verruiming van de bestaande regeling en acht deze niet goed toegesneden op de reëel bestaande informatiebehoeften van Kamerleden. Het behoeft geen betoog dat de categorisering in deze een zekere mate van gekunsteldheid vertoont en dat er niet alleen de facto eerder sprake is van een continuüm, in plaats van een overzichtelijke tweedeling, doch dat daarnaast persoonlijke oordelen aangaande deze kwestie in de loop van de tijd aan verandering onderhevig kunnen zijn. De indeling in de volgende categorieën is gebaseerd op de ‘kleur’ van het citaat in kwestie en is vanzelfsprekend de verantwoordelijkheid van de auteur.

1. Strikte opvatting. De Oekaze Kok is een staatsrechtelijk passende en werkbare regeling
2. Verruiming is wenselijk. De Oekaze Kok moet versoepeld worden, via ruimere interpretatie of aanpassing regeling.

Vooraf zij hierbij opgemerkt dat het voor een wetenschappelijk werk betrekkelijk veel citaten op een rij zijn geworden. Dit leek onderzoeker dezès echter de meest bondige wijze om antwoord te geven op de in het eerste hoofdstuk geformuleerde onderzoeksvraag aangaande de percepties en opvattingen van betrokken kernspelers. Het zijn soms indringende uitspraken over de wenselijke verhouding en informatie-arrangementen tussen twee ‘machten’ in het openbaar bestuur, tussen het parlement als medewetgever en controleur en het ambtelijk apparaat als ‘vierde macht’.

### Strikte opvatting

*‘Politici moeten op grote afstand blijven van ambtenaren. Je hebt ambtenaren wel nodig voor het feitenmateriaal, maar niet voor de gedachtevorming. Je moet ze uiteindelijk controleren via hun verantwoordelijk minister. De macht van ambtenaren wordt wel steeds groter. Soms hoor je gewoon aan een debatbijdrage van een Kamerlid dat hij met een ambtenaar heeft gebeld.’ (Eimert van Middelkoop, ChristenUnie)<sup>467</sup>*

*‘Ik heb een strikte opvatting over het contact tussen politici en ambtenaren van departementen. Dat moet niet. Politici moeten zich verstaan met de minister of staatssecretaris. Het is wel eens voorgekomen dat ambtenaren met Kamerleden contact zochten over een kwestie die ze op het departement hadden verloren, en dat hun opvatting via de Kamer weer bij het departement terug kwam. Dat kan niet.’ (Jeltje van Nieuwenhoven, PvdA)<sup>468</sup>*

*‘De minister vormt de scharnier in het verkeer tussen departement en Kamer. Ik ben er ook geen voorstander van om Kamerleden het recht te geven tot direct contact met ambtenaren. In de praktijk pak ik wel eens de telefoon en bel met de betreffende ambtenaar. Als Kamer heb je in potentie machtige wapens, het recht van vragen stellen en controle, alsmede de uitvergroting die plaats vindt door de openbaarheid van het debat. Met die wapens moet je het dan ook doen. De Kamer moet oppassen niet zelf te bureaucratiseren.’ (Pieter Hofstra, VVD)<sup>469</sup>*

*‘De Oekaze Kok is een waterscheiding. Als die wordt opgeheven, moet alles op de schop. De bepaling is er niet voor niets, zij is ingesteld in een tijd dat sommige departements-ambtenaren loyaler waren aan bepaalde Kamerfracties, dan aan hun eigen minister. Dat kan gewoon niet. Het is niet werkbaar om alle informatie ongeclausuleerd openbaar te maken, zo werkt het niet. Stukken van departementen zijn regelmatig gelegenheids-rapportages die op een specifiek onderdeel ingaan. Zij bieden geen zicht op het geheel. Zulke rapporten zijn niet goed te duiden zonder zicht te hebben op de gehele context.’ (Saskia Stuiveling, Algemene Rekenkamer)*

*‘Het onderscheid tussen feitelijke informatie en beleidsinhoudelijke informatie is lastig te maken, maar is wel vruchtbaar voor de praktijk van politiek-ambtelijke verhoudingen.*

*De ministeriële verantwoordelijkheid is de zweepslag voor de departementen, aldus Joop van den Berg. Anders ontstaat er een gat in de verantwoordelijkheidsstructuur. In de VS heeft het Congres meer controle over de overheidsbureaucratie. De prijs is echter hoog; het kost veel geld en energie en het leidt tot een schaduwbureaucratie. De Kamer moet de minister het vuur aan de schenen leggen, maar indien zij rechtstreeks ambtenaren gaat horen dan is de geest uit de fles.’ (Rudy Andeweg, Universiteit Leiden)<sup>470</sup>*

*‘Persoonlijke contacten zijn onontbeerlijk. Maar in professionele contacten moet je de verantwoordelijkheden goed uit elkaar houden. Er zijn teveel schemergebieden. Het ergste vind ik dat er nu een soort vijfde macht ontstaat: de netwerken tussen fractiemedewerkers en ambtenaren van departementen. Je maakt als fractiemedewerker promotie door een overstap naar een ministerie! Dan is onafhankelijkheid niet meer gewaarborgd. Ik pleit voor een veel sterkere scheiding.’ (Wim Aantjes, CDA)<sup>471</sup>*

*‘Het is ook goed dat ambtenaren zich dienen te beperken tot het geven van technische en feitelijke informatie. Beleidsinhoudelijke informatie behoort vertrouwelijk te zijn. Beleidsontwikkeling kent ook vaak een geheel eigen dynamiek, beleidsideeën ontstaan vaak bottom-up en ambtenaren spelen daar een belangrijke rol in. Pas op het moment dat deze ideeën door de Minister geaccordeerd zijn horen ze een rol te spelen in het politiek debat.’ (Henk Bakker, MT Tweede Kamer)<sup>472</sup>*

*‘Ambtenaren kunnen feitelijke informatie verstrekken, maar ambtenaren behoren geen rol te vervullen in het politieke debat. Er zijn mensen die ervoor pleiten dat ambtenaren vaker in het openbaar verantwoording afleggen, maar ik onderstreep het belang van de ministeriële verantwoordelijkheid. Het is daarom logisch dat ambtenaren toestemming moeten krijgen van hun minister om te verschijnen bij een dergelijke hoorzitting en mijn ervaring is dat deze toestemming ook vrijwel altijd gegeven wordt.’ (Jeroen Dijsselbloem, PvdA)<sup>473</sup>*

*‘Ik ben het erg eens met de Oekaze Kok. Een ambtenaar is een dienaar van de minister; je moet een ambtenaar als Kamerlid niet in een ingewikkelde positie willen brengen. Ik heb wel contacten met ambtenaren, maar altijd via de formele route. De Tweede Kamer moet zich in haar oordeelsvorming ook niet laten leiden door hetgeen ambtenaren vinden, maar moet haar oor juist elders te luister leggen.’ (Kees Vendrik, GroenLinks)<sup>474</sup>*

*‘Ik ben het niet eens met de kritiek op de Oekaze Kok, waarin contacten tussen ambtenaren van departementen en Kamerleden gereguleerd worden. Ik wil met de minister praten en niet met ambtenaren. Je verdwaalt in een labyrint, ook in staatsrechtelijke zin. Ik zie ook grote risico’s voor Kamerleden: de minister kan achteraf stellen dat de Kamer via ambtenaar X wel degelijk geïnformeerd is. Bovendien is een ambtenaar er helemaal niet op uit om jou als Kamerlid te informeren, maar zoekt hij vooral informatie van jou die hij op het departement weer kan gebruiken. Ik ben dan ook een groot voorstander van de huidige regeling. De minister is verantwoordelijk, de minister regeert en de Kamer controleert. Ik wil niet dat mijn vingers op een ondoorzichtige wijze aan een dossier blijven zitten.’ (Ger Koopmans, CDA)<sup>475</sup>*

*'Je ziet wel eens dat een Kamerlid een motie of amendement indient dat voorbereid is door een ambtenaar. Dat vind ik heel slecht. Ik zou me daarvoor schamen. Ik heb nooit enig overleg gevoerd met een ambtenaar van een departement over een motie. Vaak vroeg een ambtenaar of hij het verhaal dat ik in de Kamer ging houden al kon krijgen, opdat de minister zich kon voorbereiden. Dat is werkelijk te gek! (Mohammed Rabbae, GroenLinks)*<sup>476</sup>

*'Ik ben nog van de oude stempel, en heb altijd weinig behoefte gevoeld om met departementale ambtenaren te overleggen. Natuurlijk is een overleg over een amendement prima, maar de minister blijft verantwoordelijk. Ambtenaren kunnen wel antwoord geven op technische vragen.'* (Gerrit Schutte, ChristenUnie)<sup>477</sup>

### Verruiming is wenselijk

*'Als Kamerleden geen toegang hebben tot het grote ambtenarenapparaat, leggen we het af.'* (Frans de Nerée tot Babberich, CDA)<sup>478</sup>

*'Het is heel lastig om gewoon contact te hebben met ambtenaren van departementen. Je stuit telkens op een duidelijke grens. Als ik bel naar een departement word ik 23 keer doorverbonden en kom dan uiteindelijk bij de persvoorlichter terecht. Voor coalitiepartijen ligt dat anders, daar zijn korte lijnen wel opeens mogelijk. De huidige regeling is buitengewoon krampachtig en werkt contraproductief. Het leidt tot Kamervragen en spoeddebatten die bij normaal contact niet allemaal nodig zouden zijn.'* (Krista van Velzen, SP)<sup>479</sup>

*'Contact komt er toch, legaal of illegaal. En in de contacten die er zijn, ervaar ik een grote openheid.'* (Co Verdaas, PvdA)<sup>480</sup>

*'De functie van politiek assistent op het ministerie is voor mij heel wezenlijk en waardevol, want daardoor is het mogelijk snel en in vertrouwen informatie uit te wisselen. Ik weet dat ambtenaren in de problemen kunnen komen als zij contact hebben met Kamerleden, iets dat niet het geval is bij politiek assistenten. Dat is niet de gewenste situatie, want contact met ambtenaren kan heel zinvol zijn.'* (Sybrand van Haersma Buma, CDA)<sup>481</sup>

*'Ik ben voorstander van een meer ontspannen verhouding tussen Kamerleden en ambtenaren. Er zijn al technische briefings mogelijk. Mijn ervaring is dat men altijd wel een weg wist te vinden, je komt elkaar ook tegen in andere contexten. Kamerleden moeten ambtenaren kunnen bellen; er zit veel kennis en informatie, juist ook bij lagere ambtenaren. Wél moet je oppassen voor het ontstaan van nieuwe sturingsrelaties. Een goede ambtenaar verrast zijn minister niet en zorgt altijd voor een goede terugkoppeling van gesprekken met volksvertegenwoordigers naar de minister. De Tweede Kamer moet niet gaan meeregeren, dan zitten er twee partijen aan het stuur en dat gaat niet goed.'* (Ralph Pans, VNG)<sup>482</sup>

*'Kamerleden en ambtenaren hebben er moeite mee om een zuivere rol te spelen naar elkaar. Vanuit dat perspectief kan ik me iets voorstellen bij de Oekaze Kok. Een ambtenaar opereert altijd onder politieke verantwoordelijkheid van de minister en er zijn er maar weinigen die dat goed kunnen in contacten met Kamerleden. Sommige ambtenaren gaan*

*lekken, terwijl andere juist dichtklappen. Of Kamerleden gaan overvragen of forceren. Daarom respecteer ik ook de Oekaze Kok. Ik ga niet zomaar bellen naar ambtenaren. Als dat moet gebeuren dan belt mijn medewerkster. Vanuit het verleden heeft ieder Kamerlid zijn persoonlijke netwerken. Ik woon in een wijk waarin toevallig ook veel topambtenaren worden. Die spreek je dan wel eens op zaterdag bij de Albert Heijn. Dan heb je geen last van de oekaze Kok. Mijn netwerk is mijn netwerk en dat is dan pech voor de heer Kok.’ (Wim van de Camp, CDA)<sup>483</sup>*

*‘De Oekaze Kok is eigenlijk een aanfluiting. Van hoge ambtenaren mag je verwachten dat ze op prudente wijze in het publiek debat communiceren en hun minister daarbij niet voor de voeten lopen. De uitlatingen van Sweder van Wijnbergen eind jaren ’90 waren dan ook fors over de grens. De huidige Oekaze is echter vooral een instrument om ambtenaren de mond te snoeren en om vernieuwing in de publieke sector af te kappen. De richtlijnen zijn totaal fictief omdat Kamerleden en ambtenaren elkaar op allerlei manieren tegenkomen.’ (Uri Rosenthal, VVD)<sup>484</sup>*

*‘We zijn met zijn allen bezig met dezelfde klus, namelijk Nederland beter maken. We moeten gewoon zaken met elkaar kunnen doen.’ (Joost Eerdmans, LPF)<sup>485</sup>*

*‘Vanuit staatsrechtelijk perspectief snap ik de Oekaze Kok en dat ambtenaren geen inhoudelijke informatie kunnen geven. De minister is verantwoordelijk. Het zou ook niet nodig moeten zijn want als parlement moet je van de minister goede informatie kunnen krijgen. Ik ben wel van mening dat je als Kamer een ambtenaar moet kunnen horen via een hoorzitting. Je kan dan vragen stellen hoe de dingen echt zitten en hoe een en ander gelopen is.’ (Ronald van Raak, SP)<sup>486</sup>*

*‘Nauwer contact tussen ambtenarij en politiek kan beide alleen maar ten goede komen. De Kamer weet dan beter wat er op departementen speelt en hoe er tegenaan gekeken wordt. Als ambtenaren weten wat er in de hoofden van Kamerleden omgaat, kunnen ze hun minister beter adviseren. Het vergroot hun mogelijkheden om beleid bij te sturen.<sup>487</sup> (...) Uitgangspunt is de ministeriële verantwoordelijkheid. Ambtenaren werken voor de minister. De Kamer moet ook oppassen te gaan meesturen; de regering regeert en de Kamer controleert. Wel is er meer ruimte voor het ontsluiten van technische kennis van ambtenaren ten behoeve van Kamerleden. Dit kan via persoonlijke contacten of via technische briefings, al naar gelang de behoefte van Kamerleden. Ambtenaren moeten zich daarbij onthouden van het geven van hun politiek-bestuurlijke opvattingen. Het kan niet zo zijn dat ambtenaren aan Kamerleden het touw leveren waaraan ‘hun’ minister opgeknoopt wordt. Ambtenaren hebben immers een bijzondere functie, hebben als het ware een ‘toga’ aan en dat schept een bijzondere verantwoordelijkheid. Het uiten van politiek-bestuurlijke meningen die afwijken van de opvattingen van de minister, doet afbreuk aan de loyaliteit van ambtenaren. Een soepeler omgang tussen Kamerleden en ambtenaren is wel nodig.’ (Jan Schinkelshoek, CDA)<sup>488</sup>*

*‘Het staat naar de opvatting van mijn fractie buiten kijf dat die ‘oekaze van Kok’ moet worden versoepeld.’ (Tineke Huizinga-Heringa, ChristenUnie)<sup>489</sup>*

*'Gelukkig hebben leden van de Kamer nu veel meer eigen ambtenaren ter ondersteuning. Dat moest ook wel, want het stond in geen verhouding tot de ondersteuning die een minister heeft. En verder kunnen ambtenaren zich altijd technisch laten informeren op departementen. Wel vind ik het gevaarlijk wanneer Kamerleden zich wekelijks op een departement laten zien. Je krijgt dan het risico dat ze willen meebesturen. Een Kamerlid moet geïnformeerd zijn, maar niet gecompromitteerd' (Annemarie Jorritsma-Lebbink, VVD)*<sup>490</sup>

*'Een soepeler contact tussen Kamerleden en ambtenaren is wenselijk. De huidige regeling is in zekere zin hypocriet omdat er tal van informele lijnen bestaan op basis van persoonlijke netwerken en partijbanden. Formeel valt de WRR onder het ministerie van Algemene Zaken, maar gezien de positie van de WRR is het onwenselijk dat ambtenaren van de WRR eerst toestemming moeten vragen aan de top van het departement alvorens ze contacten kunnen leggen met Kamerleden. Dat gebeurt dus ook niet. In algemene zin ligt het in de rede dat ambtenaren hun minister of SG informeren dat dergelijke contacten hebben plaatsgevonden. Er schuilt ook een gevaar in het cultiveren van deze contacten: het risico ligt op de loer dat ambtenaren het perspectief van Kamerleden gaan 'framen' en dat volksvertegenwoordigers op deze wijze nog meer in het bureaucratisch denken worden gezogen.' (Wim van de Donk, WRR)*<sup>491</sup>

*'Ik ben echt een polderfiguur. Ik vind dat het parlement zeer open moet staan voor belangenorganisaties. En ik vind ook dat Kamerleden een open relatie moeten hebben met ambtenaren. Je moet als parlementariër op het niveau van minister kunnen opereren om zonodig behoorlijk tegengas te kunnen geven. Dus moet je ook toegang kunnen hebben tot de enorme hoeveelheid kennis binnen het ambtelijk apparaat.' (Piet Bukman, CDA)*<sup>492</sup>

*'Kamerleden moeten contact kunnen hebben met ambtenaren. Dat geldt zeker voor technische informatie. Wel moet er een melding achteraf plaatsvinden aan de minister. In persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren ben ik niet zo geïnteresseerd, wat moet je daarmee? Het moet helder zijn, de minister wordt afgerekend op zijn/haar eigen visie. Overigens is de omgang tussen Kamerleden en ambtenaren al minder verkrampd dan vlak na 'de oekaze van Kok', de contacten verlopen soepeler.' (Sharon Dijksma, PvdA)*<sup>493</sup>

*'De Oekaze Kok die contacten tussen Kamerleden en ambtenaren reguleert is een domme maatregel. Dat contact moet gewoon mogelijk zijn. Overigens zie je dat de invulling van deze regeling sterk persoonsafhankelijk is. Sommige ministers doen daar helemaal niet moeilijk over. Een voorbeeld is Minister Bos; ik kan gewoon met zijn ambtenaren bellen en dat geldt ook voor leden van de oppositie. Het ligt echt aan de persoon, van een minister uit een andere coalitiepartij weet ik dat je contacten met ambtenaren vooraf bijna in drievoud moet aanvragen.' (Mei Li Vos, PvdA)*<sup>494</sup>

*'Politici moeten intensief contact houden met ambtenaren, belangenorganisaties en de media, maar met behoud van eigen verantwoordelijkheid. Dat is de kern. Ik vind wel dat ambtenaren in de Kamer het woord mogen voeren als dat nodig blijkt bij ingewikkelde kwesties. Uiteraard blijft de Minister verantwoordelijk.' (Dick Dolman, PvdA)*<sup>495</sup>

*'Politici hebben ambtenaren nodig voor hun informatie, en ambtenaren gebruiken politici vaak als 'short cut' naar hun minister. Maar het moet dan wel gaan om kwesties waarover politieke keuzes te maken zijn, niet om iets door te drijven.'* (Bas de Gaay Fortman, Groen Links)<sup>496</sup>

*'In de praktijk zijn er allerlei informele contacten tussen Kamerleden en ambtenaren. Uit eigen ervaring weet ik dat dit belangrijk is. Op Economische Zaken is de regeling extra aangescherpt; dan wordt er als het ware een ijzeren muur rond het departement gebouwd. De Oekaze komt uit een periode waarin er een groot wantrouwen was tussen politici en ambtenaren. Het leidt tot een klimaat van onderdrukking van ambtenaren en veel ambtenaren zijn dan ook zeer terughoudend geworden in het onderhouden van dergelijke contacten. Dat is deels ook op basis van 'hearsay' dat je nooit zou mogen communiceren. Indien je de Oekaze precies leest, is deze minder erg dan hoe zij wordt ervaren. Zelf heb ik regelmatig contact met Kamerleden, anders kan ik mijn werk niet goed doen. Mijn gedrag zal misschien naar de letter niet passen in de Oekaze, maar ik handel wel in de geest ervan. De minister weet dit ook; belangrijk is een wederzijds vertrouwen en de wetenschap dat je als ambtenaar geen politiek gaat bedrijven. Het gaat fout als je naar een Kamerlid stapt met een stapel rotvragen voor de minister.'* (Roel Bekker, SG Vernieuwing Rijksdienst)

*'Als je wijzigingen wilt aanbrengen in wetsontwerpen, moet je ook de discussie met ambtenaren kunnen aangaan. Ik heb in dat soort discussies altijd veel kennis opgedaan.'* (Hannie van Leeuwen, CDA)<sup>497</sup>

*'De relatie met ambtenaren is door en door verkrampt. Er is een richtlijn dat politici niet mogen spreken met ambtenaren. Het lijken wel paria's! Die richtlijn is volstrekt onuitvoerbaar. En bovendien, wat is er tegen? Nu praten politici wel met ambtenaren, maar alleen in 'blessuretijd'. Toen ik de richtlijn voor het eerst hoorde, ben ik in schaterlachen uitgebarsten. Ik heb nog nooit meegemaakt dat ik niet te woord werd gestaan. Het is ook erg handig. Als je een Kamervraag overweegt, moetje eerst even bellen. Als dan de uitleg voldoende is, scheelt dat weer een vraag.'* (Ed van Thijn, PvdA)<sup>498</sup>

*'Het komt het werk van Kamerleden ten goede als zij rechtstreeks bij ambtenaren informatie kunnen krijgen en het komt het werk van ambtenaren ten goede als zij volksvertegenwoordigers beter kunnen begrijpen.'* (Jan Willem Weck, DG Algemene Bestuursdienst)<sup>499</sup>

*'De zogenaamde Oekaze Kok is een teken van verkramptheid van de zijde van de regering. Wat is er mooier dan transparant te zijn over de besluitvorming? Waar ben je als regering bang voor als Kamerleden contact hebben met ambtenaren? Het is gewoon een stupide regeling. Het is ook absurd dat Kamerleden zich laten ringeloren. De Kamer moet hierin zelfstandig positie kiezen en zich dit recht niet laten afnemen. Het getuigt van absolute lafheid om mee te gaan in de beheersingswaan van het kabinet. Dan ben je bezig je eigen geloofwaardigheid te ondergraven. Het is ook onzinnig dat een ambtenaar met iedereen gewoon contact kan hebben, ja zelfs gehouden is om een gewone burger zo goed mogelijk te informeren, maar dat het hem verboden wordt om een volksvertegenwoordiger goed te*



*informereren. De Oekaze Kok getuigt ook van een enorm wantrouwen van het kabinet naar het eigen ambtelijk apparaat. Ambtenaren behoren gewoon professionele en functionele contacten met Kamerleden te kunnen hebben. De huidige regeling is welbeschouwd de onder curatele stelling van een onderhorige; het is zo'n ouderwetse manier van besturen.'* (Adri Duivesteijn, PvdA)<sup>500</sup>

*'Het is eigenlijk idioot hoe de situatie nu is. Om informatie te krijgen, moet een Kamerlid wel gebruik maken van het instrument Kamervragen. (...) Over contacten moet je niet ingewikkeld doen, de huidige situatie is gebaseerd op wantrouwen.'* (Helma Neppérus, VVD)<sup>501</sup>

*'Juist omdat de burger ons als één overheid ziet, is het nodig dat er meer begrip tussen ambtenaren en Kamerleden groeit. In plaats van structuur en macht zou de gezamenlijke politieke agenda leidend moeten zijn.'* (Liesbeth Spies, CDA).<sup>502</sup>

Deze uitspraken bieden bij elkaar genomen een breed overzicht van de verschillende meningen en posities ten aanzien van de vigerende regeling aangaande contacten tussen Kamerleden en ambtenaren. In de volgende paragraaf zullen de achterliggende argumentaties nader ontleed worden.

### 5.3.2 Argumentatielijnen

Het is min of meer gebruikelijk dat politici sterk uiteenlopende opvattingen hebben. Minder gebruikelijk is het dat de scheidslijnen dwars door de partijen heen lopen. Bij dit vraagstuk van contacten tussen Kamerleden en ambtenaren is dit wel het geval. De geïnterviewde personen geven bij elkaar een reeks moverende redenen die de door hen ingenomen stellingname onderbouwen. Een nadere analyse van de opvattingen leidt tot een clustering in de volgende argumenten. De motieven en argumenten van de personen die een strikte interpretatie en naleving van de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren voorstaan, luiden:

- Scheiding der machten, de regering regeert en de Kamer controleert. De Kamer moet niet gaan meebesturen.
- Ministeriële verantwoordelijkheid, de minister is aanspreekbaar op ambtelijk handelen.
- De minister vormt het scharnier van informatie tussen departementen en Kamer. Hij moet kunnen beslissen wie een vraag van een Kamerlid beantwoordt: hij zelf of een door hem aangewezen ambtenaar
- Ambtenaren worden geacht loyale uitvoerders te zijn van de politieke lijn van de minister en voor zover ze eigen beleidsopvattingen hebben, dienen ze deze naar buiten toe niet kenbaar te maken. Het enige wat hoort te tellen, is de formalisering van ideeën en opvattingen door de minister.
- De Kamer dient op hoofdlijnen te controleren en kan bij directe contacten met ambtenaren in het bureaucratisch discours worden gezogen en zich gemakkelijk verliezen in details.
- Het risico dat oppositieleiden gaan 'stoken' in een departement. Vrij contact kan leiden tot 'wild-west-taferelen'.
- Het belang van loyaliteit als richtinggevend principe in het ambtelijk apparaat. Het kan niet zo zijn dat ambtenaren aan Kamerleden het touw leveren waaraan 'hun' minister opgeknoot wordt.
- Ambtenaren kunnen via de band van de Kamer alsnog 'hun gelijk halen' in een strijd die ze op het departement hebben verloren.
- Het kan leiden tot aantasting van de bescherming van intern beraad, en daarmee een effectieve besluitvorming frustreren, die immers gebaat is met een zekere beleidsintimiteit en een binnen het departement 'frank en vrije' gedachtewisseling.

De beweegredenen en argumenten van de personen die zich voorstander tonen van een versoepeling van de Oekaze Kok en/of de praktijk weergegeven.

- Door directe contacten met ambtenaren kan de Kamer haar controlerende rol beter vervullen.
- Via directe contacten met ambtenaren kunnen Kamerleden veel relevante informatie verkrijgen en kennis opdoen. De echte kennis is aanwezig op de gangen van de departementen.

- Er is op dit moment sprake van een aanzienlijke informatie asymmetrie tussen regering en parlement.
- Contacten zijn er toch wel, legaal of illegaal. Door de huidige regeling worden zij in sterke mate bepaald door machts- en invloedsrelaties, door het toevallige contactennetwerk van een Kamerlid of ambtenaar en de mate waarin zij direct contact opportuun en gerechtvaardigd achten.
- Het gaat niet om een ongeclausuleerd informatieverkeer tussen ambtenaren en Kamerleden. Regelen van wijsheid en loyaliteit blijven van toepassing en achteraf dient de minister geïnformeerd te worden over hetgeen gewisseld is.
- Het huidige onderscheid tussen technische en beleidsinhoudelijke informatie is in de praktijk niet vol te houden en kan er gemakkelijk toe leiden dat ambtenaren alleen in staat worden gesteld om politiek irrelevante informatie te verschaffen.
- Directe contacten kunnen buitengewoon nuttig zijn. Kamerleden kunnen zaken sonderen, waardoor ideeën nog kunnen worden meegenomen in de fase van beleidsformulering, terwijl ambtenaren zicht krijgen op politieke overwegingen en preferenties.
- Het vrij verkeer van ideeën en opvattingen vormt een wezenskenmerk van westerse democratieën en is de motor achter maatschappelijke vooruitgang.
- Vanuit het perspectief van de burger is de huidige gang van zaken merkwaardig. Hij ziet één overheid en verwacht dat de personen die daarbinnen opereren zo goed mogelijk samenwerken om tot het best mogelijke resultaat te komen. Ambtenaren en Kamerleden dienen uiteindelijk dezelfde publieke zaak: Daarom moeten ze vrijelijk informatie kunnen uitwisselen.
- Directe contacten kunnen een bijdrage leveren aan het terugdringen van het schimmig spel van 'onzinnige Kamervragen' en 'nietszeggende antwoorden'.
- In het denken over innovatie en een kennissamenleving worden nieuwe verbanden bepleit, tussen de verschillende domeinen en tussen sleutelspelers in de besluitvorming. Het geclausuleerd verbod van contact tussen Kamerleden en ambtenaren lijkt vanuit dit perspectief weinig productief.

Verschillende argumenten hebben betrekking op het spanningsveld tussen transparantie, leren en maatschappelijke afrekening.<sup>503</sup> In beginsel is het openbaar maken van de tussentijdse stand van zaken van overheidsprojecten wenselijk in het kader van de transparantie van het overheidsbeleid en het mogelijk maken van parlementaire controle. Uiteindelijk kan een dergelijke transparantie een bijdrage leveren aan het vergroten van het maatschappelijk leervermogen. Vanuit de innovatie literatuur zijn er goede argumenten te geven die pleiten voor een open verkeer van ideeën en opvattingen: *'The open exchange of ideas is believed by our society to be the best mechanism for the ultimate evolution of solutions.'* (Sadofsky, 1990). Dat pleit voor een open informatierelatie tussen departement en Tweede Kamer. Tegelijkertijd kan een open communicatie over succes en falen van grote projecten in een maatschappelijke context waarin media gericht zijn op het uitvergrooten van fouten en incidenten juist leiden tot een cultuur van risicomijdend gedrag. Vanuit de literatuur zijn ook goede argumenten gegeven die pleiten voor enige terughoudendheid in de controlerelaties.

Voor innovatie is vertrouwen noodzakelijk en niet een controleur (i.c. het parlement) die zich tot in detail wil bemoeien met de voortgang van projecten. Innovatie betekent per definitie risico nemen en dan werkt het contraproductief indien de oppositie van iedere tegenslag schande spreekt. Is in deze tijd – waarin het vertrouwen van burgers in de overheid beperkt en kwetsbaar is – transparantie wenselijk, of juist het vooral intern houden en oplossen van problemen? Kan de overheid haar leervermogen vergroten en tegelijkertijd transparant zijn, in een context van afnemend publiek vertrouwen en afrekening in de media? Het lijkt een dilemma in de klassieke zin des woords, waarbij je altijd wordt gespietst door een van de twee hoorns van de stier.

Al met al zijn er dus stevige argumenten die pleiten voor een handhaving van de huidige situatie. Daarnaast zijn er ook dringende redenen die pleiten voor een versoepeling van de regeling. Ik zou het bij deze weergave van argumenten kunnen laten; dat zou zeker de meest veilige weg zijn. Deze argumenten verdienen in hun samenhang mijns inziens echter enige nadere bespreking. In een dergelijke weging en bespreking sluipen onontkoombaar normatieve elementen; dat is het lot dat iedere sociale wetenschapper uiteindelijk heeft te dragen. De lezer zij gewaarschuwd: wij verlaten in dit hoofdstuk geleidelijk het domein van de empirie en descriptie en begeven ons, eerst voorzichtig en later meer uitgesproken in het domein van de prescriptie. Waarvan akte.

### **Scheiding der machten versus checks and balances**

Het is opmerkelijk dat twee centrale noties in het staatsrecht die indringend met elkaar vervlochten zijn, in dit geval door voor- en tegenstanders tegenover elkaar worden geplaatst. Het betreft het basisbeginsel van de ‘scheiding der machten’ als ooit beschreven door Montesquieu, tegenover het verwante idee van ‘checks and balances’ dat een centraal element vormt in onder meer de Amerikaanse constitutie. Tegenover het argument dat pleit tegen versoepeling van de Aanwijzingen omwille van de ‘scheiding der machten’ staat het argument van ‘checks and balances’, waarbij een versoepeling in de rede ligt. Voorstanders van een strikte scheiding der machten zien contacten tussen Kamerleden en ambtenaren als een ongewenste vermenging van rollen en functies, terwijl voorstanders van een versoepeling hiermee juist de mogelijkheid zien om hiermee het machtsevenwicht tussen regering en parlement enigszins te herstellen, omdat er op dit moment sprake is van een aanzienlijke informatie asymmetrie tussen regering en parlement. Door directe contacten met ambtenaren kan de Kamer haar controlerende rol beter vervullen, zo luidt de redenering.

### **Hoofdpijnen van beleid**

Nauw hieraan verwant is het argument dat de Kamer zich in haar controlerende taken op de hoofdpijnen dient toe te leggen en dat zij bij directe contacten met ambtenaren gemakkelijk in het bureaucratisch discours kan worden gezogen en zich daarmee zal verliezen in details. Dit argument snijdt zeker hout en het risico is inderdaad geenszins denkbeeldig dat Kamerleden op basis van deze contacten gaan proberen

mee te sturen en zich overgeven aan micromanagement.<sup>504</sup> Het veronderstelde risico dat de Kamer gaat meebesturen kan ook gerelativeerd worden. Door een open relatie tussen Kamerleden en ambtenaren krijgen volksvertegenwoordigers beter zicht op de volle omvang van de problematiek en zijn zij beter in staat om vragen te stellen die er werkelijk toe doen. In deze redenering is het diep doordringen in de materie, met al haar verschillende aspecten en strategische details, een noodzakelijke voorwaarde om überhaupt enig zicht te krijgen op de hoofdlijnen van het beleid.

### Wie beslist?

Voorstanders van de bestaande regeling stellen dat de minister zelf moet kunnen beslissen of hij zelf een vraag van een Kamerlid beantwoordt, dan wel deze laat beantwoorden door een door hem aangewezen ambtenaar. Dit argument heeft een aanzienlijke overtuigingskracht. Ambtenaren opereren onder het gezag van de minister, hij draagt voor hun handelen de verantwoordelijkheid en hij dient dus te kunnen beslissen of dergelijke contacten plaats mogen hebben. De prijs die hiervoor betaald wordt door Kamerleden in termen van tekortschietende informatie, kan echter aanzienlijk zijn. Een antwoord van een minister op een Kamervraag wordt op andere merites beoordeeld dan de antwoorden van ambtenaren tijdens een telefoongesprek met volksvertegenwoordigers of hun medewerkers. Indien een minister zelf de afweging maakt of hij een vraag zal beantwoorden, zal het element van risicomijding onvermijdelijk een belangrijke rol vervullen in deze beslissing en in de formulering van het antwoord. Antwoorden van minister worden immers veel sneller op mogelijke politieke implicaties beoordeeld en uit onderzoek blijkt dat een minister en de ambtenaren die de antwoorden voorbereiden de boodschap vooral toetsen op het aspect van risicobeperking. (zie o.a. Noordegraaf 2000, Frequin 2006). In dit kader wordt gesproken over het 'met meel in de mond spreken' of het door een Kamerlid geconstateerde adagium '*bij twijfel: mompel*'.<sup>505</sup>

Voorstanders van de huidige regeling stellen dat de minister daar als politiek verantwoordelijke toch uiteindelijk zelf een besluit over moet kunnen nemen. Er zijn dan ook zeker goede argumenten te geven dat de minister dergelijke contacten kan verbieden of, zoals nu in Nederland het geval is, strikt kan reguleren. Er zijn ook goede argumenten te geven waarom de Kamer een dergelijke regeling niet zou accepteren, gezien de gevolgen die deze regeling heeft voor haar informatiepositie. Staatsrechtelijk heeft de Kamer uiteindelijk het laatste woord. Zolang de Kamer deze kwestie echter niet op de spits wil drijven, zolang lijkt het de minister te zijn die beslist over de aanvaardbaarheid van dergelijke contacten.

### Ambtelijke loyaliteit

Het argument dat ambtenaren worden geacht loyale uitvoerders te zijn van de politieke lijn van de minister is staatsrechtelijk juist. Over de loyaliteit van het ambtelijk apparaat in Nederland behoeft ook weinig misverstand te bestaan. Gesproken wordt over een 'hondsloyaal ambtelijk apparaat' dat zich snel aanpast aan nieuwe politieke

krachtsverhoudingen (o.a. 't Hart 2002). Ambtelijke loyaliteit is een centraal element in de relatie tussen bewindspersonen en ambtenaren en ook voorstanders van versoepeling van de mogelijkheden van contacten tussen Kamerleden en ambtenaren zullen dit volmondig beamen. Het is echter de vraag of uit genoemde loyaliteit ook behoort te volgen dat ambtenaren, voor zover ze eigen beleidsopvattingen hebben, deze naar buiten toe niet kenbaar behoren te maken. Hiertegenover staat de opvatting dat een vrij verkeer van ideeën en opvattingen weliswaar geen voldoende, maar wel een noodzakelijke voorwaarde is om te komen tot een zo goed mogelijke beslissing. Vanuit dit perspectief valt niet direct in te zien waarom de ideeën en opvattingen van ambtelijke experts, welke soms als geen ander op de hoogte zijn van de voetangels en klemmen van een bepaalde beleidsproblematiek, op voorhand geen deel zouden mogen uitmaken van het maatschappelijk en politiek discours. De afgelopen jaren is ook met enige regelmaat gebleken dat bewindslieden er in voorkomende gevallen geen moeite mee hebben indien onder hen verantwoordelijkheid opererende instituten of ambtenaren zelfstandig opvattingen articuleren welke niet direct de departementale lijn weerspiegelen. Een ambtenaar kan gewoon zo goed mogelijk antwoord geven op vragen over de *'ins en outs'* van een dossier, waarbij hij in het geval van politieke gevoeligheden kan doorverwijzen naar de minister. Een volwassen informatierelatie tussen Kamerleden en ambtenaren hoeft niet op gespannen voet te staan met de loyaliteit van een ambtenaar aan de minister. Iedere dag vinden dergelijke contacten plaats en Kamerleden en ambtenaren nemen daarin een professionele houding in, met respect voor elkaars rollen en verantwoordelijkheden. (Nieuwenkamp 2001) De opvatting dat de minister alleen politiek kan worden aangesproken op de door hem geformaliseerde ideeën en opvattingen, en niet op de ideeën en opvattingen van ambtenaren, wordt de facto door weinigen betwist.

### Eigen agenda's versus vrij verkeer van ideeën

Het bezwaar tegen versoepeling dat ambtenaren via de band van de Kamer alsnog *'hun gelijk kunnen halen'* in een strijd die ze op het departement hebben verloren, verdient nadere beschouwing. Ook dit risico dient als reëel beschouwd te worden. In een dergelijke situatie kan het voor ambtenaren verleidelijk worden om hun ideeën en opvattingen desnoods via Kamerleden onderdeel te laten uitmaken van het politieke discours. De mate waarin dit problematische vormen zal aannemen, in termen van omvang en deloyaal gedrag, zal zich in de praktijk moeten uitkristalliseren.

Bij dit bezwaar kunnen ook enkele relativerende opmerkingen worden gemaakt. Lang niet alle relevante informatie bereikt de minister. In de lijn tussen beleidsmedewerker en bewindspersoon, bevinden zich gemiddeld een vijftal sluizen, welke elk met eigen overwegingen en rationaliteiten op goede gronden kunnen beslissen dat bepaalde informatie niet doorgeleid wordt aan de minister. Het direct benaderen van de minister en het passeren van ambtelijke superieuren wordt op de meeste departementen niet gewaardeerd, om maar te zwijgen over de onmogelijke positie waarin klokkenluiders komen te verkeren. Het kiezen voor het aanspreken van Kamerleden kan dan voor ambtenaren een laatste mogelijkheid zijn om overwegingen en denkrichtingen die naar

hun eer en geweten een plaats verdienen in het politiek discours, ook daadwerkelijk te laten doorklinken.

Vanuit een meer algemeen perspectief kan gesteld worden dat het wenselijk is dat kwalitatief hoogwaardige probleemanalyses, ideeën, opvattingen en beleidsopties onderdeel behoren uit te maken van een goede democratische deliberatie tussen kabinet en Kamer, ongeacht of deze afkomstig zijn van het kabinet, van Kamerleden, van wetenschappers, maatschappelijke organisaties, ambtenaren of burgers. Het ligt niet in de rede om voor opvattingen van ambtelijk experts een uitzondering te maken en deze in het politiek debat als ‘onaanraakbaar’ te beschouwen voor zover zij niet gehonoreerd zijn in de formele teksten en voorstellen van de minister in kwestie.

In de praktijk vinden ook nu reeds onder de huidige regeling vele contacten plaats-vinden op initiatief van ambtenaren.<sup>506</sup> Indien deze reëel bestaande praktijk in ogen-schouw wordt genomen, lijken ambtenaren die in deze hun eigen afweging maken en zich weinig gelegen laten liggen aan de Aanwijzingen, in het voordeel te zijn in termen van beïnvloedingscapaciteit ten opzichte van ambtenaren die zich wel terughoudend en conform de regels opstellen in hun contacten met Kamerleden.

Zelfstandige vermelding verdient nog de overweging dat het in het geval van een versoepeling van de regeling niet gaat om een volledig open en ongeclausuleerd informatieverkeer tussen ambtenaren en Kamerleden. Ook bij een versoepeling van de regeling zullen deze contacten zich moeten blijven voltrekken naar *‘de maatstaven van wijsheid en fatsoen’*, zoals toenmalig premier Van Agt het bij de totstandkoming van de Aanwijzingen van 1980 formuleerde.<sup>507</sup> Achteraf dient de minister geïnformeerd te worden over de aard en de inhoud van de betreffende contacten. In dit verband is ook art. 50 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) relevant: *‘De ambtenaar is gehouden de plichten uit zijn functie voortvloeiende nauwgezet en ijverig te vervullen en zich te gedragen, zoals een goed ambtenaar betaamt.’* De praktijk laat zien dat ambtenaren een grote mate van loyaliteit betrachten ten opzichte van hun bewindspersonen. Een goede vertrouwensrelatie tussen ministers en ambtenaren is een van de belangrijkste factoren voor een effectieve en succesvolle samenwerking. (Nieuwenkamp 2001)

### **Risico van ‘stoken’ door oppositiepartijen**

Een onderliggende angst van voorstanders van handhaving van de bestaande restrictieve regeling aangaande contacten tussen Kamerleden en ambtenaren, is dat bij versoepeling het risico ontstaat dat oppositieleden gaan *‘stoken’* in een departement. Vrij contact zou kunnen leiden tot *‘wild-west-taferelen’* waarbij Kamerleden ambtenaren voor hun politieke karretje spannen en de contacten gebruiken om *‘een touw te vlechten om de minister aan op te hangen.’* Dit probleem is reëel, gezien het feit dat veel oppositieleden het als een voorname taak beschouwen om bewindslieden waar mogelijk in de problemen te brengen en het naar huis sturen van een minister of zelfs het gehele kabinet als het hoogste beschouwen waar Kamerleden in hun oppositionele bestaan toe in staat zijn. De mate waarin dit risico zich daadwerkelijk

zal voordoen hangt enerzijds af van het fatsoen van Kamerleden om ambtenaren niet in de positie te brengen waarin zij hun minister in de problemen kunnen brengen. Anderzijds ligt hierbij ook een belangrijke sleutel in het versterken van de politieke antenne van ambtenaren. Ambtenaren die zich bewust zijn van de mogelijke politieke implicaties van hun uitlatingen zullen een goed onderscheid kunnen maken tussen vragen waarop ze zonder problemen antwoord kunnen geven en vragen die ze beter kunnen doorverwijzen naar de verantwoordelijk minister. Overigens dient het gevaar van stoken op departementen ook niet overdreven te worden. Het feit dat ambtenaar X een dissidente opvatting heeft over een bepaald beleidsvraagstuk, welke niet strookt met de opvattingen van de minister, is op zichzelf genomen een politiek irrelevant gegeven. Het feit dat ambtenaren andere opvattingen kunnen hebben over bijvoorbeeld de uitvoering van de Vreemdelingenwet of over de plannen rond Anders Betalen voor Mobiliteit, is vanuit politiek perspectief betrekkelijk oninteressant. Hun mening dienaangaande doet immers niet ter zake; wat telt is of zij de formele lijn van de minister loyaal uitvoeren. Een eventuele Kamervraag of de minister kennis heeft genomen van bestaande dissidente opvattingen kan een minister dan ook relatief eenvoudig pareren en dit gebeurt ook met enige regelmaat. De situatie wordt slechts anders indien een ambtenaar nieuwe feiten, ideeën, of opties inbrengt in het politiek discours. In een dergelijke situatie geldt de redenering dat een goede democratische deliberatie gediend ermee gediend is dat dergelijke opvattingen onderdeel vormen van het politiek discours tussen kabinet en Kamer.

### Effect op Kamervragen

De stelling dat directe contacten tussen Kamerleden en ambtenaren kunnen bijdragen aan het terugdringen van het aantal Kamervragen is betwistbaar. Een versoepeling van de regeling zal er zeker toe leiden dat Kamerleden makkelijker de telefoon pakken om vragen te stellen aan een ambtenaar, welke ze anders als mondelinge of schriftelijke vraag via de formele route hadden ingediend. Tegelijkertijd miskent deze verwachting het feit dat Kamervragen met grote regelmaat niet zozeer gesteld worden om een zo adequaat mogelijk antwoord te krijgen, maar veeleer om der wille van de vraag zelf. Zoals Wiegel zo kernachtig formuleerde: *'Volgens mij zit het zo: Als je iets wilt weten bel je een departement, als je in de krant wilt komen stel je een Kamervraag.'*<sup>508</sup> Dit mechanisme blijft ook van kracht onder een soepeler regime van politiek-ambtelijke contacten.

Het door voormalig minister Netelenbos verwoorde argument dat indien de Tweede Kamer geïnteresseerd is in persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren, ze deze zelf maar moet aanstellen, is formeel gesproken juist. Een forse uitbreiding van de ambtelijke ondersteuning van het parlement kan inderdaad een bijdrage leveren aan het herstellen van 'checks and balances', terwijl het geen inbreuk maakt op het prerogatief van de Executief op toegang tot ambtelijke kennis op de departementen. Tegelijkertijd dient daarbij bedacht te worden dat de kosten van een betekenisvolle uitbreiding van het ambtelijk apparaat van het parlement aanzienlijk zullen zijn;



het kan leiden tot een schaduwbureaucratie waarvan de maatschappelijke baten twijfelachtig zijn.

### **Relatie met innovatie**

Een terugkerende vraag is of contacten tussen Kamerleden en ambtenaren bijdragen aan het versterken van het innovatief vermogen van de overheid, of juist ten koste gaan van dit innovatief vermogen. In meer algemene zin gaat het om de verhouding tussen transparantie en leren. Hierbij zijn twee redeneerlijnen mogelijk. In de eerste opvatting wordt uitgegaan van een positief verband tussen transparantie en leren. Transparantie over inzichten en handelingsopties biedt de mogelijkheid om een open politiek debat te voeren met inachtneming van alle overwegingen, argumenten en ideeën. Door open contacten tussen Kamerleden en ambtenaren kunnen eerstgenoemden zich op de hoogte stellen van alle relevante opties die in de loop der tijd op het departement de revue zijn gepasseerd. Er is ook een tweede redeneerlijn mogelijk, waarbij transparantie juist beschouwd wordt als risicovol: *‘Als pril leven direct in het volle zonlicht gaat, droogt het uit. Volledige openheid over de ins en outs van een vernieuwing kunnen in een pril stadium zoveel tegenkrachten mobiliseren, dat er geen enkele vernieuwing meer tot stand komt.’* (Reesink, De Haan, 2003:35) In een politieke context zijn met name oppositiepartijen genegen om tegenvallers uit te vergroten. Dit kan leiden tot een risicomijdende houding op departementen, omdat innovaties per definitie gepaard gaan met mislukkingen. Op het moment dat iedere vorm van beleidsfalen openbaar wordt gemaakt en door de Kamer gebruikt wordt als instrument van politieke afrekening, zal de bereidheid om nieuwe aanpakken te beproeven sterk afnemen.

Dit spanningsveld tussen transparantie en innovatie kan ook beschouwd worden vanuit het perspectief van de vertrouwensrelatie tussen regering en parlement. Tussen parlement en regering geldt de vertrouwensregel: het parlement heeft vertrouwen in de regering, tenzij zij dit vertrouwen expliciet opzegt. In de literatuur over vertrouwensrelaties in algemene zin wordt gesproken over vertrouwen indien je: 1) afhankelijk van iemand bent, 2) voor iets dat belangrijk voor je is, 3) dat je niet volledig kunt controleren, 4) noch met zekerheid kan voorspellen (Six 2004).<sup>509</sup> Vertrouwen impliceert een gebrek aan kennis of informatie en de ‘vertrouwer’ neemt een zeker risico door het geven van vertrouwen. Tussen parlement en regering geldt de vertrouwensregel, maar tegelijkertijd wordt de Kamer geacht de regering te controleren. Het parlement is als ‘principaal’ afhankelijk van de informatievoorziening door de regering als ‘agent’. Het opleggen van een informatieplicht en het checken van informatie kan bijdragen aan meer zekerheid en een effectiever controle. Indien informatie wordt achtergehouden, leidt dit tot een toenemend wantrouwen van de informatieontvanger. De kans is groot dat de informatieontvanger via nieuwe regels en controlevoorschriften de informatie probeert af te dwingen, maar aan deze informatie-zekerheid zijn transactiekosten verbonden en een dergelijke opstelling kan leiden tot verschillende perverse effecten (Aardema 2005). Een uitweg uit dit dilemma kan volgens Nooteboom gevonden worden in een open debat tussen kabinet en parlement

over deze thematiek, waarbij men afspraken maakt dat het parlement mislukkingen accepteert, mits deze goed uitgelegd worden, en er lering uit getrokken wordt.<sup>510</sup> In een 'lerende organisatie' mogen fouten gemaakt worden en wordt de boodschapper van problematische informatie niet gestraft, maar beloond. Open communicatie vormt daarbij een sleutelbegrip. Kabinet en Kamer kunnen daarbij de omvang van de eventualiteit – kostenoverschrijding, vertraging, onbedoelde effecten, non-resultaten – en andere relevante aspecten als geschiedenis van het dossier, de mate van complexiteit en de politieke en maatschappelijke relevantie meewegen.

### **Intern beraad en het belang van staat**

In artikel 68 van de Grondwet is de informatieplicht van de regering aan het parlement geregeld: *'De ministers en de staatssecretarissen geven de kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering mondeling of schriftelijk de door een of meer leden verlangde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met belang van staat.'* Blijkens de parlementaire geschiedenis wordt de afscherming van het intern beraad tussen ministers en ambtenaren beschouwd als een van de absolute uitzonderingsgronden op de grondwettelijke informatieplicht (zie ook hoofdstuk 3). Het openbaren van ambtelijke notities en concepten kan leiden tot aantasting van de bescherming van intern beraad, en daarmee een effectieve besluitvorming frustreren. Kritische notities kunnen 'de eenheid van het regeringsbeleid' frustreren en zijn daarmee in tegenspraak met 'het belang van staat'. Deze is immers gebaat bij een zekere beleidsintimiteit<sup>511</sup> en een binnen het departement 'frank en vrije' gedachtewisseling. Hoewel de problematiek aangaande contacten tussen Kamerleden en ambtenaren strikt genomen een andere is dan de informatieplicht van de regering jegens het parlement, vertonen deze vraagstukken wel een grote mate van verwantschap. In ieder geval hebben deze kwesties gemeen dat zij beide betrekking hebben op de informatiepositie van het parlement. Een aantal van de argumenten van de voorstanders van versoepeling van de Aanwijzingen hebben direct of indirect op deze kwestie betrekking. Zij stellen dat afscherming van het intern beraad juist ten koste gaat van een effectieve besluitvorming. Via directe contacten met ambtenaren kunnen Kamerleden veel relevante kennis vergaren. Ambtenaren en Kamerleden dienen uiteindelijk dezelfde publieke zaak en daarom moeten ze vrijelijk informatie kunnen uitwisselen. Kamerleden kunnen zaken sonderen, waardoor ideeën nog kunnen worden meegenomen in de fase van beleidsformulering. Tegelijkertijd kunnen ambtenaren door middel van deze contacten zicht krijgen op politieke overwegingen en preferenties van parlementariërs, waardoor ze hun bewindspersonen in hun ambtelijke advisering beter kunnen bedienen. Overigens bestaan er nadrukkelijk gradaties in de mate van beleidsintimiteit. Weinigen zullen pleiten voor cameratoezicht bij de gesprekken tussen ministers en ambtenaren en het is goed dat verschillende opties in beslotenheid overwogen kunnen worden en daarbij op hun politieke en maatschappelijke gevolgen kunnen worden doordacht. De vraag is echter of deze overwegingen ook onverkort horen te gelden bij interne notities van ambtenaren, interdepartementale adviezen, notities van de landsadvocaat, of contra-expertises van door het departement ingehuurd externe bureaus. Al deze

stukken vallen nu onder 'stukken bedoeld voor intern beraad', zij dienen 'de eenheid van het regeringsbeleid' en daarmee 'het belang van staat'. De bepaling omtrent de vertrouwelijkheid van intern beraad is uiteindelijk gericht op het bevorderen van een effectieve besluitvorming. Daarmee komt de vraag op tafel of een effectieve besluitvorming het meest gediend is met:

- een frank en vrije gedachtewisseling die in beslotenheid tussen ministers en ambtenaren kan plaatsvinden, dan wel met
- een vrij verkeer van ideeën en opvattingen, ook tussen Kamerleden en ambtenaren, vanuit de achtergrond dat een open uitwisseling van kennis en ideeën bijdraagt aan het innovatief vermogen van een samenleving,

Vanuit het geldend staatsrecht wordt de eerste opvatting gehuldigd, doch deze wordt steeds meer betwist vanuit de innovatietheorie en vanuit de praktijk van politiek-ambtelijke verhoudingen.

### **Ministeriële verantwoordelijkheid**

In de onderhavige discussie wordt ook met regelmaat verwezen naar het aspect van de ministeriële verantwoordelijkheid. Meer in het bijzonder wordt gesteld dat omdat in ons staatsbestel de minister de politieke verantwoordelijkheid draagt voor het ambtelijk handelen, contacten met ambtenaren ook dan ook via de band van de minister behoren te verlopen. Indien dit niet het geval zou zijn, zou hij zijn ministeriële verantwoordelijkheid niet waar kunnen maken. In hoofdstuk 3 volgt een nadere bespreking van dit leerstuk. Toegespitst op het vraagstuk van de toelaatbaarheid van contacten tussen Kamerleden en ambtenaren kunnen voor wat betreft het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid verschillende posities worden ingenomen. De huidig geldende strikte benadering luidt dat dergelijke contacten uitsluitend toelaatbaar zijn indien de minister daar vooraf kennis van kan nemen en zelfstandig besluit of en waarover deze contacten zich kunnen uitstrekken. Alleen dan kan hij immers de volledige verantwoordelijkheid dragen voor het ambtelijk handelen.

Een minder strikte benadering van de ministeriële verantwoordelijkheid kan gelegen zijn in het toelaten van dergelijke contacten, waarbij als kaders de maatstaven van wijsheid en fatsoen gelden, welke van volksvertegenwoordigers en ambtenaren in hun onderlinge betrekkingen verwacht mogen worden. De minister is in deze situatie alleen aanspreekbaar op zijn eigen uitspraken en de door hem in brieven en begrotingen geaccordeerde beleidsvoornemens, waarbij hij in het debat met de Kamer ook kan worden bevraagd waarom andere reëel aanwezige feiten of beleidsopties niet of onvoldoende meegewogen zijn.

Een nog ruimere interpretatie van de ministeriële verantwoordelijkheid kan erin gelegen zijn dat hij juist gehouden is dergelijke contacten te stimuleren en faciliteren, vanwege het feit dat hij als politiek gezagsdrager fysiek onmogelijk in staat is om van alle relevante feiten, opvattingen en beleidsalternatieven kennis te nemen, gezien de enorme hoeveelheid beleidsdossiers die op zijn terrein betrekking hebben. Het faciliteren van contacten tussen Kamerleden en ambtenaren kan er dan toe leiden

dat de ideeën en alternatieven die gesneuveld zijn in het diffuse en in hoge mate ondoorzichtige ambtelijke voorbereidingstraject, alsnog een rol kunnen spelen in de democratische deliberatie met het parlement. In deze interpretatie ligt het zwaartepunt van zijn verantwoordelijkheid in het feit dat hij gehouden is die feiten, overwegingen en beleidsmogelijkheden zichtbaar te maken, welke van beslissende invloed kunnen zijn op de politieke besluitvorming en waarvan een parlement in haar controlerende rol kennis van behoort te kunnen nemen. In deze benadering compenseert de minister zijn aan fysieke beperkingen onderhavige informatieverwerkingscapaciteit en daarmee zijn inherent tekortschietende ministeriële verantwoordelijkheid door het ruimhartig toestaan en zelfs faciliteren van het uitwisselen van informatie en kennis tussen volksvertegenwoordigers en ambtenaren.

In de huidige praktijk is de eerste, strikte, benadering dominant, alleen al vanwege het feit dat zij is neergeslagen in de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren. Er is echter veel terughoudendheid en koudwatervrees bij dergelijke contacten, zo constateren diverse auteurs en geïnterviewden. De tweede benadering lijkt steeds meer veld te winnen; in het bestaande politiek en wetenschappelijk discours over deze kwestie wordt door velen een versoepeling van de omgang tussen Kamerleden en ambtenaren bepleit. Deze versoepeling voltrekt zich ook reeds in beperkte mate in de praktijk van politiek-ambtelijke relaties. Zie in dit verband ook de hierop betrekking hebbende Kamerdebatten en Kameruitspraken in de vorm van aangenomen moties. De laatste positie wordt zelden expliciet gearticuleerd, maar lijkt een grondtoon te zijn in verschillende artikelen en beschouwingen die over deze problematiek zijn verschenen. Ook de hiervoor geciteerde Kamerleden en anderen die zich nadrukkelijk voorstander betonen van een daadwerkelijke versoepeling van de Oekaze, lijken in hun argumentatie deze benadering in verschillende bewoordingen te onderschrijven.

### Scenario's

Tijd voor een gedachtenexperiment. Het controleren van de regering vormt een van de belangrijkste taken van het parlement en deze controle vindt plaats via het bespreken en toetsen van gemaakte beleidskeuzes en over de uitvoering van het overheidsbeleid. Nu zijn er in een denkbeeldige situatie van een ruimhartig contact tussen Kamerleden en ambtenaren vier verschillende scenario's denkbaar. We spreken dan over een situatie waarin Kamerleden en ambtenaren voorafgaand aan de politieke besluitvorming vrijelijk contact kunnen hebben en informatie kunnen uitwisselen. Ex post geredeneerd zijn er voor een dergelijk parlement vier mogelijke combinaties van waardering van de inbreng van de bewindspersoon in relatie tot de inbreng van zijn ambtenaren.

	waardering TK voorstel minister	waardering TK inbreng ambtenaren
1	+	+
2	+	-
3	-	+
4	-	-

*Figuur 5.1: Waardering door parlement van kwaliteit inbreng betrokkenen*

**Scenario 1: Hoge waardering voorstel minister, hoge waardering inbreng ambtenaren.**

In dit scenario waardeert het parlement het voorstel van de minister en waardeert zij daarnaast ook de inbreng van ambtenaren. Via hoorzittingen en individuele gesprekken tussen Kamerleden en ambtenaren worden andere feiten en overwegingen meegewogen en nieuwe ideeën en voorstellen toegevoegd, welke na politiek beraad in de Kamer door de meerderheid gehonoreerd worden in de politieke besluitvorming. Vanuit parlementair perspectief hebben de contacten met ambtenaren toegevoegde waarde in de uiteindelijke politieke besluitvorming.

**Scenario 2: Hoge waardering voorstel minister, lage waardering inbreng ambtenaren.**

Het huidige regime aangaande politiek-ambtelijke contacten gaat indirect uit van dit scenario. De ter zake doende feiten en ideeën van ambtenaren zijn voldoende meegewogen in het voorstel van de minister. Nadere contacten tussen Kamerleden en ambtenaren leiden vooral overbodige Kamervragen en tot veel discussie over uitvoeringsdetails. Dit scenario vormt een weerspiegeling van de heersende praktijk van het strategisch monisme tussen kabinet en Kamer. Voorstellen van bewindspersonen plegen in meerderheid gehonoreerd te worden door de uit coalitiepartijen bestaande meerderheid van het parlement. De toegevoegde waarde van de inbreng van ambtenaren is, anders dan via het zorgvuldig opgebouwde politiek dossier, niet aanwezig of traceerbaar.

**Scenario 3: Lage waardering voorstel minister, hoge waardering inbreng ambtenaren.**

Dit scenario vormt een schrikbeeld voor bewindslieden. Hoewel zelden als zodanig gearticuleerd, lijkt het een van de onderliggende mechanismen die ten grondslag liggen aan de huidige restrictieve regeling aangaande politiek-ambtelijke contacten. Bewindslieden zitten er helemaal niet op te wachten dat hun zorgvuldig voorbereide voorstellen opzij geschoven worden ten faveure van een in de lijn afgeschreven ambtelijke beleidsvariant. Vanuit het perspectief van de Kamer is dit scenario echter aantrekkelijker dan het huidige regime waarbij zij geen kennis kan nemen van eerder ontwikkelde beleidsvarianten. In de weging en waardering door het parlement wordt de inbreng van ambtenaren immers hoger gewaardeerd dan het voorstel van de minister; zij stemt beter overeen met de ideeën en opvattingen die leven in het parlement dan de voorstellen van de minister.

**Scenario 4: Lage waardering voorstel minister, lage waardering inbreng ambtenaren.**

Dit scenario stemt slechts in beperkte mate overeen met de bestaande politieke praktijk. Beleidsvoorstellen van de minister plegen doorgaans, al is het soms vertraagd of geamendeerd, gehonoreerd te worden. Een dergelijk scenario krijgt eigenlijk alleen gestalte indien de Kamer zich in meerderheid afwendt van het Haags politiek-ambtelijk discours en zich volledig laat overtuigen door een in de boezem van het parlement levend of door een in de civil society gearticuleerd beleidsalternatief. Een dergelijke ontwikkeling miskent echter de reeds bestaande intensieve relaties tussen ambtelijke bestuurlijke gremia en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en de daaruit voortvloeiende neerslag van inzichten en wensen in de door de minister gepresenteerde beleidsvoornemens. Het ligt niet in de rede dat een verruiming van de contacten tussen Kamerleden en ambtenaren in betekenisvolle mate tot dit scenario zal leiden.

**Weging scenario's**

Indien de verschillende scenario's in hun samenhang beoordeeld worden, dan zal de Tweede Kamer moet afwegen of de staatsrechtelijke zuiverheid die ten grondslag ligt aan de huidige regeling opweegt tegen de mogelijke informatiebaten die voortvloeien uit met name het eerste en het derde scenario. Vanuit het perspectief van de rationele besluitvormingstheorie en vanuit inzichten uit de innovatietheorie ligt het gemakkelijker horen van ambtenaren door Kamerleden nadrukkelijk in de rede.

### 5.3.3 Afsluiting, samenvatting en conclusies

Ter afsluiting nog een tweetal bestuurskundige observaties.

*‘Indien je enige tijd rondloopt op de verschillende departementen, besef je het belang van de Oekaze Kok. De oekaze staat symbool voor iets groters en gaat uiteindelijk ook over de inrichting van de democratie en de verhouding tussen verschillende machten in ons staatsbestel. Het is voor veel ambtenaren uitgegroeid tot een bijna iconisch begrip. De letterlijke inhoud is misschien niet eens zozeer van belang; het gaat erom hoe deze collectief geïnterpreteerd wordt.’* (Mirko Noordegraaf)<sup>512</sup>

*‘Contacten zijn er, legaal of illegaal. Door de huidige regeling worden zij in sterke mate bepaald door machts- en invloedsrelaties, door het toevallige contactennetwerk van een Kamerlid of ambtenaar en de mate waarin zij direct contact opportuun en gerechtvaardigd achten. Ambtenaren spelen nu indien het hen zo uitkomt relevante informatie toe aan bevriende Kamerleden. De informatie-uitwisseling tussen ambtenaren en Kamerleden is dus uitgebreider en diffuser dan de formele theorie doet geloven. Op zichzelf genomen is dat niet problematisch, ware het niet dat op dit moment de facto bestaande machtsverhoudingen en netwerkrelaties, in aanzienlijke mate bepalend zijn voor de vraag wie welke informatie krijgt.’* (Arre Zuurmond)<sup>513</sup>

Het zijn twee indringende beweringen die door de voorgaande empirie gestaafd lijken te worden. De Oekaze Kok is voor veel ambtenaren uitgegroeid tot een bijna iconisch begrip. De letterlijke inhoud is misschien niet eens zozeer van belang; het gaat erom hoe deze collectief geïnterpreteerd wordt. Bestaande machts- en coalitieverhoudingen en netwerkrelaties blijken in aanzienlijke mate bepalend te zijn voor de vraag welk Kamerlid welke informatie krijgt.

Wat betekent dit voor de Tweede Kamer? De Kamer moet ten eerste de kans dat zij via ambtenaren relevante technische en/of beleidsinhoudelijke informatie verkrijgt afwegen tegen de daarmee gepaard gaande transactiekosten in termen van tijd en energie. Indien deze afweging uitvalt in het voordeel van de eerstgenoemde mogelijkheid dient zij vervolgens te overwegen of zij bereid is daaruit de staatsrechtelijke consequenties te trekken. Persisteren in versoepeling of intrekking van de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren (1998) is dan een voor de hand liggende optie. De recente geschiedenis leert echter dat dit een weerbarstige route is, vol voetangels en klemmen, en mogelijkheden voor temporiseren. Ten principale lijkt de figuur van een initiatiefwetsvoorstel meer passend. Een proeve op hoofdlijnen:

- *Art. 1. Kamerleden en ambtenaren van departementen kunnen ten alle tijde elkaar benaderen met vragen om informatie of toelichting over voorstellen, beleidsvarianten, gehanteerde argumenten en beleidsrisico's.*
- *Art. 2. Maatstaven van loyaliteit, wijsheid en fatsoen zijn leidend bij deze contacten. In geval van twijfel verwijst een ambtenaar door naar de minister.*

- *Art. 3. Ambtenaren zijn gehouden de minister achteraf te informeren over de aard en inhoud van de aan het Kamerlid verstrekte informatie.*

Een dergelijk initiatief zou van een parlementair zelfbewustzijn getuigen dat echter betrekkelijk zeldzaam in de parlementaire geschiedenis. Een dergelijke regeling kan in 2011 vorm krijgen, maar het kan ook nog enkele tientallen jaren duren voordat een dergelijke regimewijziging gestalte krijgt. Ondraaglijke traagheid en een ongekende dynamiek zijn beide kenmerkend in de historische ontwikkeling van de informatiepositie van de Kamer.

Ten slotte. Halverwege dit onderzoek schreef auteur dezes in opdracht van de Algemene Bestuursdienst een essay over de verhouding tussen Kamerleden en ambtenaren in een door de ABD uitgegeven themanummer over politiek-ambtelijke verhoudingen.<sup>514</sup> Een deel van de relevante bronnen waren daarbij geraadpleegd, maar de hiervoor neergeslagen tekst stamt van latere datum. Desalniettemin kies ik er bij wijze van samenvattende afsluiting ervoor de gepubliceerde tekst hier vrijwel letterlijk weer te geven. Hoewel de opiniërende toonzetting van het stuk ongebruikelijk is in een wetenschappelijk vertoog, beschikt het stuk mijns inziens over voldoende relevante elementen om hier een plaats te krijgen. Het moge tevens dienen als vorm van wetenschappelijke transparantie inzake het hier nadrukkelijk verwoord, maar overigens in de wetenschapsbeoefening onontkoombaar aanwezig, normatief element in wetenschappelijk onderzoek. Tegelijkertijd is het artikel, in het bijzonder de slotalinea, in zekere zin ook te beschouwen als een 'stoutmoedige gissing' in Popperiaanse termen. Het is aan de lezer om te beoordelen of de bevindingen uit dit hoofdstuk de geformuleerde hypothese falsificeren en of auteur dezes in voldoende mate de verschillende tegenwerpingen heeft behandeld. Vooralsnog heb ik op basis van het voortschrijdend inzicht dat is neergeslagen in dit hoofdstuk voor falsificatie nog geen overtuigende aanwijzingen gevonden.



### 5.3.4 Verboden verhouding

#### proeve van een opiniërende samenvatting<sup>515</sup>

De naakte feiten. Nederlanders kiezen *de wetgevende macht*. Op nationaal niveau ligt het zwaartepunt bij de 150 volksvertegenwoordigers in de Tweede Kamer. Deze zijn medewetgever en controleren de regering. Nederlanders betalen *de uitvoerende macht*. Deze bestaat feitelijk uit enkele honderdduizenden ambtenaren die het beleid voorbereiden en uitvoeren.

Zowel Kamerleden als ambtenaren leveren een bijdrage aan de maatschappij; beiden zijn direct of indirect gelegitimeerd door de kiezer. Maar ambtenaren mogen volksvertegenwoordigers niet informeren over mislukkingen, over beleidsrisico's, over alternatieven en de voor- en nadelen van een bepaalde aanpak (behalve over feiten, maar daarover later meer). *Deze twee groepen – Kamerleden en ambtenaren – mogen niet gewoon met elkaar praten. Wie het begrijpt mag het zeggen.*

#### Incidenten aanleiding Oekaze-Kok

In de jaren '90 ontstond politieke ophef over ambtenaren die zich al te vrijmoedig uitlieten over het beleid van hun minister. Een bekend voorbeeld was het optreden van Docters van Leeuwen, namens het College van PG's, waarin hij kanttekeningen plaatste bij het beleid van toenmalig minister Sorgdrager. Als reactie op deze incidenten stelde het kabinet de 'Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren' op, die in de wandelgangen de 'Oekaze-Kok' ging heten. De belangrijkste bepaling hierin was dat ambtenaren alleen contact kunnen hebben met Kamerleden na voorafgaande toestemming van de minister. Bij dit contact mag louter feitelijke informatie worden verstrekt. In 2004 constateerde de Commissie Duivesteijn (TCI) dat een meer ontspannen contact tussen Kamerleden en ambtenaren wenselijk was. De Tweede Kamer verzocht naar aanleiding hiervan het kabinet om een versoepeling van de regeling.

#### De Leidraad van Nicolaï

In januari 2007 kwam toenmalig minister Nicolaï (Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijkrelaties) met een nieuwe Leidraad (kst 29283, nr. 46). Op hoofdlijnen gaat het om het volgende:

- de minister beslist over verzoeken van Kamerleden om contact met ambtenaren
- uitgangspunt is een welwillende en zakelijke beoordeling, tegen de achtergrond van enerzijds de bijzondere wens van het parlement en anderzijds de ministeriële verantwoordelijkheid;
- inwilliging is alleen mogelijk als het om feitelijke informatie gaat;
- de minister zelf is het enige aanspreekpunt voor Kamerleden voor informatie en standpunten over beleidsvoorbereiding.

Deze regeling biedt geen wezenlijk ruimere mogelijkheden dan de Oekaze-Kok. Op onderdelen is er zelfs sprake van een aanscherping (het wordt ook van toepassing verklaard op ambtenaren van ZBO's, verbod op contact over beleidsvoorbereiding).

### **Ratio huidige regeling**

De Oekaze Kok heeft een zekere logica. Nederland kent het stelsel van de ministeriële verantwoordelijkheid. De Kamer moet een minister kunnen aanspreken op de gang van zaken op zijn departement. Bij een vrij verkeer tussen Kamerleden en ambtenaren bestaat het risico dat Kamerleden gaan 'stoken' in een departement, of dat een ambtenaar gevoelige informatie gaat lekken naar zijn politieke vrienden in de oppositie. Het zou ook weinig productief zijn als een minister zich in de Kamer zou moeten verantwoorden voor iedere proefballon die binnen een departement opgelaten wordt ten behoeve van de interne gedachtevorming. Parlementariërs en journalisten kunnen er snel gehakt van maken. Daarom stroomt de informatievoorziening vanuit een departement aan de Kamer zoveel mogelijk via één kanaal, zijnde de minister. En overigens wordt de soep ook niet zo heet gegeten; een aantal politici en ambtenaren weet elkaar redelijk te vinden. Den Haag is niet zo groot.

### **Toegang Kamerleden tot informatie nodig**

Toch is er wel een probleem. Goede informatie is cruciaal voor het vervullen van de kerntaken van de Tweede Kamer, wetgeving en controle. Gebrekkige informatie is een terugkerend fenomeen, zoals blijkt uit vrijwel alle Parlementaire Enquêtes van de laatste 15 jaar. In het verkeer tussen kabinet en Kamer wordt informatie gebruikt als strategisch middel. Soms is het niet opportuun om de Kamer wijzer te maken dan dat ze is. Het informele circuit werkt vooral in het voordeel van leden van coalitiepartijen; voor oppositiepartijen zijn contacten met ambtenaren veel lastiger. In het buitenland wordt de Nederlandse regeling met enige verbazing gezien. Toen deze praktijk recent werd voorgelegd aan David King (Harvard, trainer Members of Congress), luidde zijn eerste reactie: *'This is crazy!'* Volgens hem kan een parlement haar medewetgevende en controlerende taken niet effectief uitvoeren indien haar de toegang wordt geweigerd tot de kennis, ideeën en ervaringen die aanwezig zijn in de ministeries en instellingen. Kamerleden moeten kunnen praten met al die mensen die dag in dag uit, met vallen en opstaan het publieke domein dienen. Zij kunnen de vinger leggen op zere plekken, onvoorziene gebeurtenissen en cruciale mechanismen. Zij weten hoe het écht werkt.

### **De minister informeert de Kamer?**

Volgens de Oekaze Kok en de Leidraad Nicolaï kunnen Kamerleden dus geen informatie met een politiek-bestuurlijke dimensie krijgen van ambtenaren. Krijgt de Kamer alle relevante politiek-bestuurlijke informatie dan dus van de minister? Dat zou wel een erg snelle conclusie zijn. De minister is ex art. 68 Grondwet verplicht om het parlement te informeren, tenzij dit 'in strijd is met het belang van de staat'. Het verstrekken van 'stukken voor intern beraad', is in strijd met het belang van de staat. Een advies van de landsadvocaat, alternatieve beleidsopties, ze zijn allemaal neergeslagen in stukken

voor intern beraad, die de Kamer dus niets aangaan. Voorwerpen voor controle van de Kamer zijn wél: ‘de motivering die in een besluit wordt aangegeven, *de feiten die daarvoor relevant worden geacht* en de argumenten die daarvoor een dragend element zijn’, aldus minister Donner (cursivering GE). Daalder vat het compact samen in zijn proefschrift *‘Toegang tot overheidsinformatie’*: *“De praktijk is dat bewindspersonen alle inlichtingen die worden gevraagd, ook bij Kamervragen, verstrekken voor zover de regering dat wenselijk acht.”*

### **Kabinet moet loslaten**

Indien het kabinet écht samen wil werken aan Nederland, zal ze het voorwaardelijk verbod op communicatie tussen Kamerleden en ambtenaren moeten loslaten. Directe toegang van Kamerleden tot ambtenaren van departementen hoeft voor ministers niet problematisch te zijn. Zij dienen dan duidelijk te maken dat ze slechts verantwoordelijkheid dragen voor de informatie die officieel door de minister is goedgekeurd en aan de Kamer is gezonden. Maar het is misschien wel erg optimistisch om veranderingen te verwachten van de zijde van het kabinet. Het blijft erg verleidelijk om als ministers de enige formele sluis te zijn voor het inhoudelijk informatieverkeer tussen volksvertegenwoordiging en de uitvoerende macht.

### **Tweede Kamer kan toegang eisen**

Veranderingen zijn dan ook eerder te verwachten vanuit de hoek van de Tweede Kamer. De Kamer heeft uiteindelijk de macht om toegang te eisen. Het ingewikkelde is dat de meerderheid van de Kamer bestaat uit coalitiefracties en de top van deze partijen zitting heeft in het kabinet. Loyaliteit aan hun ‘bazen’ is dan vaak belangrijker dan het versterken van de informatiepositie van de Kamer. Veranderingen in deze gegroeide praktijk mogen alleen verwacht worden van een Kamer die zich bewust is van haar constitutionele rol. En het kan wél; er zijn landen waar het anders geregeld is. Waar een beter debat kan plaatsvinden over de wezenlijke vraagstukken.

### **Verbod op communicatie niet vol te houden**

Ten slotte. Sommige mensen beschouwen democratie als de minst slechte staatsvorm. Zij zijn waarschijnlijk niet ontevreden met de bestaande praktijk. Er zijn ook mensen die de krácht van democratie benadrukken: het vermogen om met meer kennis en ideeën tot een betere toekomst te komen. Vanuit dit perspectief is de Oekaze Kok een historische anomalie die niet meer past in de hedendaagse kennissamenleving. Het geclausuleerd verbod op communicatie tussen twee kernspelers in het landsbestuur – Kamerleden en ambtenaren – is maatschappelijk weinig productief. En is uiteindelijk ook niet vol te houden.

## 5.4 Conclusies

Een dergelijke afsluiting van dit hoofdstuk zou echter betrekkelijk gemakzuchtig zijn. Na zorgvuldige bestudering van bronnen moet ik erkennen dat de problematiek belangrijke genuanceerder en complexer is dan ik ten tijde van het schrijven van voorgaand artikel voor mogelijk had gehouden. Tegelijkertijd heb ik noch in de parlementaire geschiedenis, noch in de staande praktijk, noch in de gehanteerde argumentatieschema's voldoende aanleiding gevonden om mijn opvattingen in deze te herzien. De belangrijkste bevindingen van dit hoofdstuk zijn in de volgende termen samen te vatten:

1. Sinds het begin van de jaren zeventig vormt de relatie tussen Kamerleden en ambtenaren een regelmatig terugkerend thema in het politiek debat tussen Kamer en kabinet. In sequenties van ongeveer 7 jaar betreft het de Aanwijzingen Biesheuvel 1972, Aanwijzingen Van Agt 1980, Commissie Dolman 1985, Commissie Deetman 1993, Aanwijzingen Kok 1998, Commissie Duivesteijn 2004, Toegang Planbureaus 2009. Het discours over de relatie tussen Kamerleden en ambtenaren heeft betrekking op vijf deelthema's:
  - Vrijheid van meningsuiting van ambtenaren
  - Toegang Kamer tot adviesraden
  - Toegang Kamer tot planbureaus
  - Contacten Kamercommissies – ambtenaren
  - Contacten individuele Kamerleden – ambtenaren
2. In de strijd tussen Kamer en kabinet omtrent toegang tot ambtelijke kennis pleegt de Kamer vaak het onderspit te delven of eerder ingenomen stellingnames niet af te dwingen.<sup>516</sup> In enkele gevallen heeft de Kamer vasthoudendheid betoont, uitmondend in de toegang van Kamerleden tot adviesorganen via het rapport Raad op maat (1993) en de toegang van de Kamer tot de planbureaus (Motie Koopmans, 2009).
3. De belangrijkste regimeveranderingen in de periode 1972 – 2009 is het geclausuleerd verbod op contacten tussen individuele Kamerleden en ambtenaren in 1998. De Tweede Kamer is in 1998 over de aard en strekking van deze Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren onvolledig en onjuist geïnformeerd.
4. Het onderscheid tussen 'technische informatie' en 'beleidsinhoudelijke informatie' is volgens veel betrokkenen nauwelijks te maken. Hoewel dit reeds 30 jaar geconstateerd wordt, vormt dit onderscheid nog steeds een constituerend element van de huidige regeling aangaande politiek-ambtelijke contacten.

5. Er bestaan bij Kamerleden, bewindslieden, ambtenaren en wetenschappers uiteenlopende opvattingen over de *aard en interpretatie* van de Aanwijzingen 1998. Ook de *praktijk* is veelkleuriger dan de formele regeling doet vermoeden. De Aanwijzingen van 1998 worden daarnaast in *normatieve termen* opmerkelijk uiteenlopend gewaardeerd.
6. Het huidige regime aangaande politiek-ambtelijke contacten leidt de facto tot een informatievoorsprong van de regering ten opzichte van het parlement en binnen het parlement tot een informatievoorsprong van Kamerleden die deel uitmaken van coalitiefracties ten opzichte van Kamerleden die deel uitmaken van oppositiefracties.
7. Het discours over dit thema is in zekere zin terug te voeren op de strijd tussen staatsrechtelijke zuiverheid, met haar nadruk op de *scheiding* der machten, en de inzichten vanuit de innovatietheorie, met haar nadruk op het leggen van *nieuwe verbindingen*. Vanuit dit laatste perspectief is het geclausuleerd verbod op communicatie tussen twee kernspelers in het openbaar bestuur – volksvertegenwoordigers ambtenaren – maatschappelijk weinig productief. Op basis van de in dit hoofdstuk geschetste bevindingen lijkt het niet zozeer de vraag of, maar veeleer wanneer het levend staatsrecht zich zal aanpassen aan de veranderende maatschappelijke werkelijkheid.

## Tussenspel De embargoregeling bij Prinsjesdag

Het debat in juli 2007 over de embargoregeling bij Prinsjesdag was vanuit het perspectief van informatievoorziening in meerdere opzichten interessant. Op Prinsjesdag presenteert het kabinet de Miljoenennota met haar beleidsvoornemens voor het komend begrotingsjaar. De afgelopen decennia is het gebruik gegroeid dat deze stukken de vrijdag voorafgaand aan Prinsjesdag onder embargo aan Kamerleden en pers ter beschikking worden gesteld. De achtergrondgedachte hierbij is dat politiek en pers zich goed moeten kunnen voorbereiden, zodat ze op Prinsjesdag ook direct na het uitspreken van de troonrede door de koningin een doorwrochte reactie kunnen geven op de kabinetsplannen. Deze gang van zaken was jarenlang voor alle partijen bevredigend, maar sinds het begin van de 21-ste eeuw ontstond er dynamiek waarbij dit embargo steeds vaker geschonden werd. Soms lekten Kamerleden om hun moverende redenen onderdelen naar bevriende journalisten. Soms lekten leden van het kabinet of hun vertrouwelingen bepaalde beleidsvoornemens al in de weken of maanden voorafgaand aan Prinsjesdag aan de pers. En ook in de media ontstond een toenemende concurrentiestrijd om 'de eerste te zijn' met het naar buiten brengen van kabinetsplannen: Frits Wester die bij het RTL-nieuws triomfantelijk met de Miljoenennota wappert. Een krant als NRC Handelsblad wenste zich om meer principiële redenen niet langer aan een embargoregeling te conformeren.

Teneinde de vroegstijdige publicatie van de kabinetsvoornemens te voorkomen, stelde het kabinet in 2007 voor om aan de Kamer op de dinsdagochtend van Prinsjesdag om 7.00 uur de stukken ter beschikking te stellen. Kamerleden zouden dan zes uur hebben om zich voor te bereiden op hun officiële reactie. Op 5 juli 2007 ontspon zich een interessant debat tussen premier Balkenende en de Kamer over deze kwestie. Een meerderheid van de Kamer stelde dat de Kamer toch voldoende tijd zou moeten hebben om zich goed te kunnen voorbereiden op het debat. Gepleit werd voor het in ere herstellen van de oude regeling waarbij de stukken op de vrijdag voorafgaand aan Prinsjesdag onder embargo aan de Kamer ter beschikking werden gesteld. Premier Balkenende verdedigde zich door te wijzen op het feit dat de ervaringen met deze regeling niet hoopgevend waren, dat het kabinet staatsrechtelijk niet gehouden is om de stukken voor Prinsjesdag aan de Kamer ter beschikking te stellen en dat hij hechtte aan een ordentelijk verloop van Prinsjesdag waarbij het niet gepast is dat het staatshoofd in de Ridderzaal de plannen voor het komend jaar ontvouwt, terwijl deze reeds het weekend daarvoor in druk in een speciale bijlage van een krant verschenen zijn. Hier volgen enkele fragmenten uit het debat.<sup>517</sup> Fractie leider Halsema van Groen Links nam het voortouw:

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): *'(...)De verhouding tussen Kamer en kabinet berust op vertrouwen. Het kabinet moet erop kunnen vertrouwen dat Kamerleden niet lekken uit onder embargo toegezonden stukken, zoals de Kamer er omgekeerd op moet kunnen vertrouwen dat ministers niet lekken of hun plannen voor Prinsjesdag druppelsgewijs presenteren. Ik roep de premier op om ons te helpen het vertrouwen te herstellen en de embargoregeling volledig te herstellen zoals die vroeger was. Dat betekent dat wij de stukken op vrijdag voor Prinsjesdag toegezonden krijgen.'*

Haar pleidooi werd bijgevalen door Kamerleden uit uiteenlopende fracties, waaronder de PVV:

De heer **Wilders** (PVV): *Voorzitter. Pas op het allerlaatste moment krijgt de Kamer de volledige informatie en alle stukken. Zo was het vorig jaar en zo wordt het nu weer als het aan de minister-president ligt. Het gevolg is gênant. Op Prinsjesdag krijgt de Kamer en vooral de oppositie de stukken pas om zeven uur 's ochtends. Dat betekent dat de Kamer en vooral de oppositie met de mond vol tanden staat. Dat was vorig jaar te zien in de verschillende media, toen mevrouw Halsema en de heer Marijnissen voor de camera riepen: sorry, maar wij hebben de stukken nog niet in kunnen kijken. De fractievoorzitters van de regeringspartijen hadden toen hun volzinnen en oneliners al klaar. Dat is niet zoals het hoort. Het kabinet moet de stukken veel eerder aan de Kamer geven dan Prinsjesdag zeven uur. Iedereen weet dat de regeringspartijen de stukken en soms zelfs de conceptstukken al weken voor Prinsjesdag krijgen. Die hebben een informatievoorsprong op de oppositie. Het minste wat de oppositie gegund moet worden, is dat ook die een weekend voor Prinsjesdag inzage in de stukken krijgt.'*

Ook regeringspartijen als de PvdA en de ChristenUnie stelden zich op dit standpunt.

De heer **Dijsselbloem** (PvdA): *Mevrouw de voorzitter. Afgelopen maandag zijn in het debat over de raming veel plechtige woorden gesproken over de positie van de Kamer. Er werd gesproken over lam of leeuw en over de vraag of het vraagteken kan worden weggelaten. Dit is de eerste vuurproef of wij ook een leeuw kunnen zijn. Mijn fractie, vanuit de oppositie of als onderdeel van een regeringscoalitie, is van mening dat de Kamer tijdig en adequaat moet worden geïnformeerd. De embargoregeling en de daarmee verband houdende afspraken dienen er immers toe de Kamer in staat te stellen om zich goed voor te bereiden op Prinsjesdag en de algemene politieke beschouwingen.*

Vervolgens werden de posities van kabinet en Kamer in velerlei toonaarden herhaald. Uiteindelijk ontspon zich een bijzondere gedachtewisseling tussen D66 fractieleider Pechtold en premier Balkenende, welke ik hier niet integraal, maar wel grotendeels laat volgen. Het is een relatief zeldzaam voorbeeld van parlementaire vasthoudendheid in het debat met het kabinet.

De heer **Pechtold** (D66): *Wij draaien een beetje om de hete brij heen. Kunt u mij uw woord van eer geven dat niemand van de 150 Kamerleden voor 7.00 uur inzage in de stukken of de informatie die die stukken behelzen, krijgt?*

**Minister Balkenende:** *Wat bedoelt u daarmee te zeggen?*

De heer **Pechtold** (D66): *Fractievoorzitters van coalitiepartijen noch financieel woordvoerders van coalitiepartijen krijgen eerder inzage daarin. Ik vraag om 150 maal gelijke monniken, gelijke kappen. (...)*

Minister **Balkenende**: (...) Ik heb aangegeven waarom het kabinet eerdere verstrekking van de stukken onder embargo wil. Ik heb gesproken over wat in voorgaande jaren is gebeurd en ik wil het daarbij niet eens hebben over wie daarvoor verantwoordelijk is want vaak kom je daar helemaal niet achter. Het kort voor verschijning onder embargo verstrekken van de stukken komt een ordentelijk verloop van Prinsjesdag ten goede. (...) In het verleden is hierbij de praktijk ontstaan dat media en Kamer op dezelfde manier worden behandeld. Ik vind het alleszins redelijk van het kabinet om te besluiten om met een kortdurend embargo te werken. Er kan dan worden gereageerd op de Miljoenennota en er wordt recht gedaan aan het karakter van Prinsjesdag.

De heer **Pechtold** (D66): *Ik val terug op mijn vraag. Geeft u uw woord van eer dat de 150 Kamerleden gelijk behandeld worden met het moment van 7.00 uur?*

**Minister Balkenende:** *Ja, de beschikbaarstelling van stukken om 7.00 uur...*

De heer **Pechtold** (D66): *Het gaat mij om de informatie, niet om het kaftje. Het gaat mij om de informatie die uit de stukken naar voren komt, dus ook om tabelletjes, doorrekeningen, inkomensplaatjes en al dat soort dingen waar de Kamer het kabinet gelijk op moet kunnen beoordelen. Het gaat mij niet om het stuk met de kaft, de letterlijke kopieën of de opmaak, maar om de informatie in de stukken. Ik haak namelijk aan op uw redenering. U wilt terug naar zuiverheid. Het is zuiver als het niet uitmaakt of een financieel woordvoerder in de coalitie of de oppositie zit. Als u wilt uitgaan van dat zuivere principe krijgen alle 150 leden op hetzelfde moment, om 7.00 uur, de informatie.*

Minister **Balkenende**: De informatie die vorig jaar beschikbaar was vanaf 15.15 uur krijgen alle Kamerleden nu om 7.00 uur.

De heer **Pechtold** (D66): *U geeft geen antwoord op mijn vraag. Moet ik vertrouwen hebben in dat proces als u een dergelijke vraag niet met ja of nee kunt beantwoorden? Wij kennen de realiteit. Het hele feest is dat u met uw coalitie op deze manier een voorsprong krijgt op de oppositie. Ik wil net als u terug naar een sfeer van niet-lekken en naar een proces dat niet op die manier wordt beïnvloed. Als u dat serieus neemt, kunt u mijn vraag ook serieus beantwoorden.*

Minister **Balkenende**: *Vorig jaar is dit ook niet gebeurd. Er worden geen Miljoenennota's of dat soort dingen aan coalitiepartners overhandigd.*



De heer **Pechtold** (D66): *Daar gaat het mij niet om. U spreekt over de rol tussen Kamer en parlement. U wilt terug naar die zuivere rol. Volgens die redenering worden alle 150 Kamerleden op hetzelfde moment geïnformeerd over de informatie in de Miljoenennota. Ik vraag u om uw woord van eer dat dit betekent dat alle 150 leden de informatie uit de Miljoenennota – dus niet de Miljoenennota zelf – op hetzelfde moment ontvangen. U weet precies wat ik bedoel met deze vraag. Krijg ik hierop een ja?*

Minister **Balkenende**: *Het antwoord daarop is ja.*

Vervolgens werd door Kamerlid Halsema, mede namens de leden Rutte, Wilders, Thieme en Pechtold een motie ingediend.<sup>518</sup>

*De Kamer, gehoord de beraadslaging,  
overwegende dat de embargoregeling bijdraagt aan een adequate voorbereiding en een snel inhoudelijk publiek debat over de Miljoenennota en andere Prinsjesdagstukken;  
overwegende dat het kabinet in zijn brief van 2 juli 2007 teruggekomen is op de afschaffing van de embargoregeling;  
overwegende dat het kabinetsvoorstel een proef te doen met een embargoafspraken, waarin de stukken op dinsdag 18 september 2007 om 7.00 uur beschikbaar komen, onvoldoende ruimte laat voor een adequate voorbereiding en een snel inhoudelijk debat;  
verzoekt de regering, de proef met de embargoregeling zo aan te passen dat de Kamer de stukken weer op de vrijdag vóór Prinsjesdag onder embargo in handen krijgt,  
en gaat over tot de orde van de dag.*

Premier Balkenende constateerde dat deze motie helemaal indruiste tegen de lijn van zijn betoog. *'Mij rest niets anders dan aanneming van deze motie krachtig te ontraden.'* Dezelfde avond werd de motie aangenomen met steun van de fracties van de SP, de PvdA, GroenLinks, D66, de PvdD, de VVD, de PVV en de ChristenUnie. Een week later liet premier Balkenende namens het kabinet weten toch uitvoering te geven aan de genoemde motie.<sup>519</sup> De stukken werden op de vrijdag voor Prinsjesdag strikt vertrouwelijk aan de fractievoorzitters ter beschikking gesteld.

## Reflectie

Dit debat is enerzijds interessant omdat het laat zien hoe belangrijk vasthoudendheid is in het verkeer tussen kabinet en parlement. Er zijn niet zoveel voorbeelden in de parlementaire geschiedenis, waarin een volksvertegenwoordiger zich zo vasthoudend betoont in zijn vraagstelling. Het debat is anderzijds van belang vanuit het perspectief van een gelijke toegang tot informatie ('level playing field'). Het vormt een mooie illustratie van de met de mond beleden staatsrechtelijke fictie dat leden van coalitiepartijen en leden van oppositiepartijen gelijkelijk geïnformeerd dienen te worden. Van een level playing field op het gebied van informatie is echter geen sprake, noch tussen kabinet en Kamer, noch tussen coalitie en oppositie. Zowel Balkenende als Pechtold weten heel goed dat er tal van informele overlegarrangementen zijn tussen leden van het kabinet en de voorlieden van coalitiepartijen en de afgedwongen toezegging is in de huidige praktijk dan ook niet vol te houden. Deze interactie beperkt zich niet tot het zogenaamde 'torentjesoverleg'. Op het donderdagavondoverleg worden fractievoorzitters bijgepraat door hun eigen bewindslieden en het is niet goed voorstelbaar dat tijdens deze overleggen niet gesproken wordt over de kabinetsvoornemens voor het komend jaar. Balkenende en Pechtold weten dat in de aanloop naar de Miljoenennota de meeste beleidsvoornemens en plannen zorgvuldig worden gesondeerd en afgestemd met de fractievoorzitters van de coalitiepartijen. Pechtold beriep zich echter op de norm dat coalitie en oppositie gelijkelijk geïnformeerd behoren te worden en dwong bij de premier zijn 'woord van eer' af dat hij zich aan deze norm zou conformeren. Met zichtbare tegenzin ging de premier hiermee akkoord.

Zo gezien bood de door de Kamer aangenomen motie Halsema de premier in zekere zin een mooie ontsnappingsroute. In de brief van het kabinet van 13 juli 2007 werd de Kamer toegezegd dat de fractievoorzitters reeds de vrijdag voorafgaand aan Prinsjesdag over de stukken zouden kunnen beschikken. Daarmee werd de angel uit deze kwestie gehaald en verviel ook de facto het erewoord van Balkenende om zijn politieke geestverwanten in de Kamer niet voortijdig te informeren.

Hoe vertellen we het de Kamer?

## Hoofdstuk 6: Internationale vergelijking

Deel A: Informatie en Politiek in de Verenigde Staten

Deel B: Parlementaire zelfreflectie in westerse democratieën

*'Information is power  
because it's the substance  
of which decisions are made.'*

(Witherspoon)

1

2

3

4

5

6

7

Hoe vertellen we het de Kamer?

## 6.1 Deel A: Informatie en Politiek in de Verenigde Staten

### 6.1.1 Inleiding en verantwoording

Een goede informatievoorziening is cruciaal voor het vervullen van de kerntaken van de volksvertegenwoordiging, zo zagen we in eerdere hoofdstukken. Informatie vervult een centrale rol in besluitvormingsprocessen en bij het maken van politieke keuzes. In een kennissamenleving vormt informatie een van de meest kostbare grondstoffen. Informatie wordt regelmatig strategisch ingezet en niet altijd goed gebruikt. Dat geldt voor Nederland en vermoedelijk ook voor andere landen. Gebrekkige informatievoorziening en -verwerking is een terugkerend thema in de meeste Parlementaire Enquêtes van de laatste decennia.<sup>521</sup> De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (Commissie Duivesteijn) heeft het fenomeen informatiegebreken uitgebreid geanalyseerd en de mogelijkheden verkend om deze problemen op te lossen. Deze Commissie verwijst daarbij meerdere malen naar de manier waarop de informatievoorziening aan het Congres in de Verenigde Staten is geregeld. In het bijzonder wijst ze op de veel betere bewerktuiging en ondersteuning van het Congres in vergelijking met de Tweede Kamer. Daarnaast bepleit de Commissie om het instrument 'hearings', waarbij ambtenaren direct gehoord worden door leden van het Congres, ook in Nederland te introduceren.<sup>522</sup> Volgens deze commissie zou Nederland kunnen leren van ervaringen in de Verenigde Staten.

Vanuit deze achtergronden heb ik het thema 'Informatie en Politiek' in de Verenigde Staten nader onderzocht. Daarbij dient wel in ogenschouw genomen te worden dat het politieke stelsel in de VS belangrijke verschillen vertoont ten opzichte van het Nederlandse politieke systeem. De Verenigde Staten kent een stelsel van checks and balances en de scheiding van machten is in de VS verder doorgevoerd dan in Nederland het geval is. In het oog springende verschillen zijn de afzonderlijke verkiezingen voor de Legislatief (Congres) en de Executief (President) en het primaat van de volksvertegenwoordiging op het gebied van wetgeving. Het systeem van scheiding van machten en checks and balances is in de Verenigde Staten strikter doorgevoerd en zorgt ervoor dat geen der machten volledige controle over het overheidsapparaat verkrijgt. In vergelijking met parlementen in andere landen is het Amerikaans Congres te beschouwen als een grootmacht op het gebied van informatieverwerking.

*'At the most basic level, the flow of information within Congress represents its 'nervous system', performing the critical role in orchestrating the activities of the participants and in determining the outcome of policy deliberations.'*  
(Whiteman)<sup>523</sup>

Een vergelijking met landen als België, Denemarken en Oostenrijk had in dit onderzoek wellicht meer in de rede gelegen. Al was het maar vanuit het perspectief van een 'gelijkwaardige' internationale vergelijking in termen van omvang van het

land en de overeenkomsten in het politiek systeem. Toch is hier gekozen voor een diepgravender onderzoek naar de mechanismen in de relatie tussen informatie en politiek in de Verenigde Staten. De achterliggende hypothese hierbij is dat interessante leerervaringen met name ook gedestilleerd kunnen worden uit de machtigste democratie ter wereld. De thema's en dilemma's die zich hier in volle hevigheid openbaren, bieden aanknopingspunten voor nadere reflectie en zijn wellicht een voorafschaduw van ontwikkelingen die zich in Nederland de komende jaren, weliswaar op bescheidener schaal, zullen voordoen.

Het onderzoek is erop gericht om een scherper beeld te krijgen van de informatievoorziening aan het Congres, de haar ter beschikking staande instrumenten om informatie te verkrijgen, de problemen en gebreken in de informatievoorziening en de mate waarin het Congres feitelijk haar wetgevende en controlerende taken kan waarmaken in relatie tot de uitvoerende macht, de Executief.<sup>524</sup> Deel A van dit hoofdstuk sluit af met een korte vergelijkende beschouwing tussen de situatie in de Verenigde Staten en in Nederland. In het tweede deel van dit hoofdstuk (deel B) zal een beknopte internationale vergelijking plaatsvinden over het thema 'Parlementaire zelfreflectie in Westerse democratieën.'

## **Aanpak**

Voorafgaand aan het onderzoek in de VS heb ik in Nederland 15 interviews (kwalitatief, semi-gestructureerd) gehouden met Kamerleden, wetenschappers (top)ambtenaren en voormalig bewindsliden. Ter toetsing van de uitkomsten is in 2007 een Delphi bijeenkomst belegd met 20 deelnemers, met bovengenoemde achtergronden. Tevens vond een literatuurstudie plaats, met bijzondere focus op Nederlandse en Amerikaanse publicaties over deze thematiek. Op basis hiervan is een vragenlijst opgesteld met tien hoofdvragen. Deze hadden onder andere betrekking op de belangrijkste informatiebronnen voor het Congres, vraag en aanbod van informatie, selectie van informatie, informatiegebreken, toegang tot ambtelijke informatie en het recht van het Congres op informatie versus het recht van de Executief om bepaalde informatie vertrouwelijk te houden, 'the Executive Privilege'. Deze vragen zijn vervolgens voorgelegd aan een reeks experts in Boston en Washington D.C. Het betrof enerzijds vertegenwoordigers die op enige afstand staan van de directe politiek, waaronder hoogleraren (David King, Harvard University, JFK School) en gezaghebbende leden van 'Think Tanks' als het aan de Democraten gelieerde 'Brookings Institution' (Thomas Mann) en 'the American Enterprise Institute' (Norman Ornstein). Vermeldenswaardig in dit verband is het feit dat Mann en Ornstein in een zeer gepolitiseerde tijdsgewricht een gezamenlijk boek hebben geschreven over de onmacht van het Amerikaans Congres: 'The Broken Branch: How Congress is Failing America and how to get Back on Track' (2006). Ook zijn vertegenwoordigers van non-gouvernementele organisaties op het gebied van 'oversight' als POGO ([www.pogo.org](http://www.pogo.org)) en TRAC (<http://trac.syr.edu/>) bevraagd op hun beelden en ervaringen. Ten slotte zijn ook een aantal mensen geïnterviewd die midden in de politieke werkelijkheid van Washington opereren. Helaas bleek het niet mogelijk 'Members of Congress' te interviewen. Wel zijn uit-

gebrede gesprekken gevoerd met stafleden van Democraten en Republikeinen in het Huis van Afgevaardigden en de Senaat, alsmede een aantal experts van the Congressional Research Service en Congressional Budget Office. Gedurende het verblijf in Washington is dankbaar gebruik gemaakt van de faciliteiten en het materiaal in de grootste bibliotheek ter wereld, 'the Library of Congress'.

In dit hoofdstuk wordt met enige regelmaat verwezen naar relevante literatuur op dit terrein. Als relatief gezaghebbend gelden 'Keeping a Watchful Eye; the Politics of Congressional Oversight' (Aberbach, 1990), 'Communication in Congress; Members, Staff, and the Search for Information' (Whiteman, 1995) en 'The Politics of Executive Privilege' (Fisher, 2004). Verschillende auteurs hebben gereflecteerd op de rol van informatie in besluitvormingsprocessen (o.a. Sorensen 1963, Allison 1971, George 1980, Light 1982, Witherspoon 1991). Er is relatief veel Amerikaanse literatuur over de informatieverwerking binnen het Congres, de bevoegdheden van het Congres en het daarbij behorend instrumentarium (o.a. Hamilton 1976, Kingdon 1981, McCubbins en Schwartz 1984, Gude 1985, Whiteman 1985, Aberbach 1990, Bimber 1991, Rosenberg 1995, Whiteman 1995, Wellborn en Kolakowski 2001, Harfst en Schnapp 2003, Schickler 2003, Fisher 2004, Relyea 2005, Kaiser 2006). De rol van informatie in de politiek op het niveau van de afzonderlijke staten wordt o.a. behandeld door Mooney 1991, Hird 2005, Woods en Baranowski 2006. Voorts interessant zijn de reflecties over speltheorie in relatie tot politieke informatievoorziening (Gates en Humes 1997) en de rol van emoties in politieke informatieverwerking (Redlawsk 2006).



## 6.1.2 Over informatie

*'The open exchange of ideas is believed by our society to be the best mechanism for the ultimate evolution of solutions.'* (Sadofsky)<sup>525</sup>

In het theoretisch hoofdstuk werd het fenomeen 'informatie' nader geanalyseerd. In het bestek van deze internationale vergelijking volsta ik derhalve met enkele korte observaties over het begrip informatie, mede gelieerd aan de Amerikaanse context. De informatievoorziening aan het Congres kan vanuit verschillende perspectieven benaderd worden. Het ligt misschien in de rede om dit thema primair te belichten vanuit de invalshoek van 'macht'. Macht vormt immers een van de centrale begrippen in de gedragswetenschappen: politicologen en sociologen beschouwen macht als een constituerend element in maatschappelijke en politieke verhoudingen. Later in dit betoog zullen noties als macht en tegenmacht en de informatiepositie van het Congres tegenover de Executief nog regelmatig aan de orde komen. Hier zal kort aandacht worden besteed aan een andere centrale wetenschappelijke notie, niet uit de gedragswetenschappen, maar uit de biologie, namelijk de evolutie. Maatschappelijke ontwikkeling vindt plaats via een proces dat overeenkomsten vertoont met het proces van biologische evolutie. (Van Gunsteren 1995) De ontwikkeling van bestuurskundige en beleidsmatige concepten krijgt in eerste instantie gestalte via een proces van divergentie of 'toevallige mutatie' van ideeën. Daarna volgt een geleidelijk proces van convergentie en selectie van de ideeën, een 'survival of the fittest ideas', welke op dat moment goed aansluiten op de maatschappelijke en politieke realiteit. Een effectieve democratische deliberatie kan alleen plaats vinden indien er een open debat plaats vindt over de verschillende probleemdefinities, de handelingsopties en de meest kansrijke probleem-oplossingsconfiguraties. 'The First Amendment' waarin de vrijheid van meningsuiting, van vrije pers en van vereniging en vergadering grondwettelijk wordt vastgelegd, is uiteindelijk gericht op het borgen van het vrij verkeer van ideeën, teneinde maatschappelijke innovatie mogelijk te maken. Eén van Amerika's meest gezaghebbende juristen, judge Learned Hand, schreef in 1943:

*'The First Amendment presupposes that the right conclusions are more likely to be gathered out of a multitude of tongues than through any kind of authoritative selection. To many this is, and always will be folly; but we have staked upon it our all.'*<sup>526</sup>

De vrijheid van meningsuiting dient met andere woorden niet alleen het individu, maar ook het collectief, omdat zij een vrije en open deliberatie over maatschappelijke problemen en hun oplossingen mogelijk maakt. De hervormingen in het Amerikaans Congres vanaf de jaren '70 van de vorige eeuw lijken impliciet gebaseerd te zijn op dit concept van sociaal-politieke evolutie. *'The fundamental concern of reformers ... was not the nature of information itself but rather, because information carries with it an implicit policy-perspective, the limited range of perspectives voiced within the congressional decision-making process.'* (Whiteman, 1995:186). Whiteman verwijst hierbij naar sociologen als Laumann en Knoke die stellen dat communicatie leidt tot de constructie

van collectieve sociaalpolitieke realiteiten en dat de uitwisseling van informatie gericht is op het ontwikkelen en versterken van gemeenschappelijke referentiekaders. De uitbreiding van de staf van het Congres (persoonlijke staf, commissiestaf en onderzoeksinstituten) is uiteindelijk te verklaren vanuit deze rationaliteit. Georganiseerde diversiteit van ideeën en opvattingen biedt een tegenwicht tegen relatief gesloten probleemdefinities van de Executief.

## Categoriseren

Het is mogelijk om informatie te categoriseren of classificeren. Een voor de hand liggende onderverdeling is gelegen in het onderscheiden van data, informatie en kennis. Data zijn ruwe gegevens welke zonder context betekenisloos zijn. Informatie is dan te beschouwen als betekenisvol geordende data. Kennis kan gedefinieerd worden als geaggregeerde informatie met een zekere robuustheid of hardheid. De stappen van data naar informatie en van informatie naar kennis kenmerken zich door een hoger aggregatieniveau, een zinnvoller ordening en een toename van de betrouwbaarheid of verifieerbaarheid. Deze driedeling tussen data, informatie en kennis kan geplaatst worden langs de as van betekenisgeving.

Ook kan informatie onderscheiden worden op basis van inhoudelijke categoriën. Daarbij kan gedacht worden aan het onderscheiden van technische en beleidsinhoudelijke informatie welke betrekking heeft op de inhoud van een voorliggend dossier en politiek-strategische informatie over het politiek krachtenveld en de kansen en risico's van een bepaalde stellingname (Bradley 1980). Een meer verfijnde classificatie maakt onderscheid tussen a) concrete en feitelijke informatie over de situatie en de omstandigheden van het geval, b) empirische kennis over de effectiviteit van de verschillende instrumenten, c) analytische kennis welke de problematiek op verschillende manieren zinvol ordent en d) kennis over voorkeuren en preferenties van de betrokken actoren (Cooper e.a. 1981). Daarbij geldt overigens dat een scherp onderscheid tussen feiten en (verborgen) meningen regelmatig niet goed te maken is. Ook experts plegen vaak met elkaar van mening te verschillen over de kernvragen, de relevante data en de wijze waarop onderzoek geduid dient te worden (o.a. Austen-Smith 1987). Whiteman (1995) maakt een onderscheid tussen drie type informatie: beleidsinformatie, politieke informatie en procedurele informatie.

1. Beleidsinformatie heeft betrekking op de inhoudelijke aspecten van een vraagstuk, de problemen en achtergronden, de mogelijkheden om het probleem aan te pakken, de budgettaire implicaties en de maatschappelijke gevolgen. Het gaat bij dit aspect om de inhoudelijke dimensie van informatievoorziening. Welke informatie is noodzakelijk voor een effectief functionerend openbaar bestuur? Het inzetten op maximale informatievergaring is niet op voorhand een succesvolle strategie. Het gevaar van informatie overload is dan niet denkbeeldig en de marginale opbrengst van extra informatie neemt langzaam af, nadat een zeker niveau bereikt is. Er bestaat daarnaast ook een maatschappelijke grens aan het verzamelen van informatie, enerzijds vanuit het streven naar het verminderen van de administratieve lastendruk

en anderzijds vanuit privacy overwegingen. De kunst lijkt er vooral in te schuilen de informatiebehoefte scherp te articuleren en de goede vragen te stellen: welke informatie is nodig om een goede politieke en publieke afweging te kunnen maken ten aanzien van een voorgenomen besluit of ten behoeve van de controle van het beleid in kwestie?<sup>527</sup>

2. Politieke informatie heeft meer betrekking op de machts- en invloedsrelaties, de posities van andere parlementariërs, van invloedrijke partijen buiten en de mogelijkheden van packagedeals. Informatiebeleid gaat in belangrijke mate ook over de vraag welke partij beslist welke informatie wel of niet verzameld wordt. Wie ontvangt de ruwe data of gegevens? Welke partij bewerkt deze data tot relevante en bruikbare beleidsinformatie? Is alle informatie beschikbaar en opvraagbaar, of geldt dat alleen voor de publieke 'eindproducten'? Bestaan er verschillen in toegankelijkheid tussen partijen, waarbij organisatie X (bijvoorbeeld een coalitiefractie) meer toegang tot informatie heeft dan partij Y (bijvoorbeeld een oppositiefractie), of is alle informatie voor iedere partij gelijkelijk toegankelijk? Uiteindelijk gaat het ook om de vraag wie de regels van 'het informatiespel' bepaalt. Welke instantie neemt de beslissingen over bovenstaande machtsgerelateerde vragen? Overigens kan inhoudelijke beleidsinformatie in theorie weliswaar gescheiden worden van politieke informatie, maar in de praktijk zijn deze aspecten regelmatig vervlochten. Welke informatie verzameld wordt, staat niet los van de persoon of organisatie die de afweging maakt. Een minister van linkse politieke signatuur heeft behoefte aan andere informatie dan een minister met een rechtse achtergrond en in sommige gevallen is het politiek opportuun om bepaalde zaken niet te weten. De samenhang tussen informatie en macht wordt door velen erkend, maar de antwoorden op bovenstaande vragen zijn allerminst eenduidig.
3. Procedurele informatie betreft zaken als de procedurele status van een overleg, de mogelijkheden van agendering, en de regeling van werkzaamheden. Procedurele informatie heeft voor veel buitenstaanders een hoog ambtelijk karakter en speelt geen zichtbare rol in het politieke debat. Toch kan juist ook procedurele informatie het verschil maken tussen versnelde invoering van een beleidsvoornemen of juist het succesvol 'temporiseren' of zelfs laten doodbloeden van een initiatief. Volksvertegenwoordigers die het procedurele spel beheersen hebben al een belangrijke politieke slag gewonnen; dat geldt in Nederland, maar nog in sterkere mate in de VS. Een hiermee samenhangend aspect betreft de ontsluiting van informatie. Informatie kan alleen een rol van betekenis spelen indien zij adequaat ontsloten wordt. Deze ontsluiting kan op verschillende wijzen plaats vinden: op papier, digitaal, via één op één gesprekken, in politieke debatten, etc. Daarbij zijn vormen van selectie en herordening onontkoombaar en worden bijna per definitie inhoudelijke keuzes gemaakt welke ten dele samenhangen met de positie en belangen van de 'selector' (zie hierboven). Daarmee is ook de 'Hoe-vraag' indringend vervlochten met het 'Wie' en het 'Wat'. Vragen die betrekking hebben op de ontsluiting van informatie zijn bijvoorbeeld: Op welke wijze kan een volksvertegenwoordiger zo goed mogelijk voorzien worden in zijn informatiebehoefte? Is het mogelijk om meer maatwerk

te leveren voor afzonderlijke volksvertegenwoordigers in de ontsluitingsarrangementen vanuit de departementen en vanuit de verschillende diensten van het Congres? Hoe kan de selectie- en ontsluitingsprocedure op een departement zodanig worden vormgegeven, dat zij inzicht biedt in de onderzochte varianten en gehanteerde overwegingen? Welke ontsluitingsprocedures belemmeren of bevorderen een goede parlementaire en maatschappelijke verantwoording? De ontwikkelingen op het gebied van ontsluiting hebben zich de laatste decennia vooral geconcentreerd rond de ontwikkeling en het gebruik van ICT; voor andere vraagstukken zoals hierboven genoemd, lijkt minder aandacht te zijn.

### Informatieproblemen

In de Verenigde Staten worden informatieproblemen niet alleen door politici gearticuleerd, maar vormen zij ook onderwerp van zorg bij geestelijk leiders. In Nederland kennen we de figuur van de gespecialiseerde aalmoezenier die in gevangenissen, ziekenhuizen of het leger een rol als geestelijk leidsman vervult. In de VS is een speciale predikant verbonden aan de Senaat. Reeds in de jaren '80 van de vorige eeuw wees hij op het bestaan van een 'information overkill', een fenomeen dat de afgelopen decennia alleen maar in omvang is toegenomen.

*'Let us pray, God of Truth and Wisdom, our World suffers from the knowledge explosion which is fragmenting our society. There is so much to know, it is impossible for anyone to know everything on any single subject. Hence, specialists in one discipline are isolated from specialists in other disciplines.*

*And Father, nowhere is this phenomenon more apparent than in the Senate. We are overwhelmed with a glut of information. Like an avalanche, data inundates the Senate and its committees, so that however long and hard staffs work and Senators try to process the material, they face an impossible task which would challenge the most sophisticated computers.*

*Gracious Father, give all who are involved in this information overkill Thy wisdom and discernment. In the name of Him who is Truth. Amen.'*<sup>528</sup>

Congresleden worden dus overladen met informatie. Het gaat daarbij niet alleen om documenten van de overheid, op federaal, staats- en lokaal niveau, maar ook om stukken van kiezers, lobbygroepen en de ondersteunende organisaties van het Congres zoals CBO. *"Lobbyists and interest groups, the media, think tanks, executive agencies, and other sources bombard Congress with far more information than it could ever fully digest, presenting members with problems of information selection and prioritization rather than of simple acquisition and revelation".*<sup>529</sup> Het selecteren van de meest relevante en bruikbare informatie uit de veelheid aan beschikbare en verkrijgbare informatie vormt een dagelijks terugkerende opgave voor de leden van het Congres en hun staf. Waarbij het overigens een illusie is om te denken dat het mogelijk is om alle beschikbare kennis over een onderwerp te overzien. *"I don't know all there is to know, but I don't think anyone else does either. We're all in the same boat!"*<sup>530</sup> Soms wordt het Congres bewust overladen met informatie, teneinde het zicht te beperken op de cruciale afwegingen.

Verzoeken om informatie worden dan beantwoord *'in technical jargon, issuing unrelated material or releasing volumes of unprocessed data.'* (Sadofsky, 1990:23).

De overdaad aan informatie is echter niet het enige probleem waar het Congres mee te kampen heeft. In het informatieverkeer tussen Executief en Legislatief is sprake van een aantal terugkerende problemen, waaronder het verstrekken van onjuiste informatie, misleidende informatie en verhullende informatie. In sommige gevallen is er sprake van onjuiste informatie, *'inaccurate, erroneous, or just plain wrong.'*<sup>531</sup> De mechanismen rond *'framing'* en *'spinning'* worden beschreven in o.a. Hahn 2003, Beinhart 2005, Jackson en Jamieson 2007. Soms wordt er met cijfers gemanipuleerd. Enkele jaren terug werd een nieuw plan gelanceerd op het gebied van gezondheidszorg en medicijnverstrekking (Medicare prescription drug bill). Het was bekend dat het Congres haar goedkeuring zou onthouden indien de kosten over een periode van 10 jaar meer dan 400 miljard US dollar zouden bedragen. De formele verwachting van het Department of Health was dat de kosten beperkt zouden blijven tot dit bedrag. De actuaris van het departement Richard Foster voorspelde echter een veel groter beslag op de collectieve middelen van meer dan 550 miljard. Deze informatie is echter niet ter beschikking gesteld aan het Congres; van hoger hand kwam het dienstbevel om deze cijfers niet te openbaren op straffe van ontslag. Deze handelswijze van het departement vormt een schending van het federaal rechtssysteem, maar is door de toenmalige republikeinse meerderheid in het Congres nooit aan de kaak gesteld.

Een bekend voorbeeld van onjuiste informatievoorziening is de informatie over massavernietigingswapens in Irak. Met terugwerkende kracht is geconstateerd dat deze informatie gebrekkig en onjuist was, maar op basis van deze informatie is het Congres akkoord gegaan met de aanval op Irak. Zelden in de geschiedenis is voor misinformatie een dergelijk hoge prijs betaald, in maatschappelijke en economische zin.

*"We conclude that the Intelligence Community was dead wrong in almost all of its pre-war judgments about Iraq's weapons of mass destruction. (...) Its principal causes were the Intelligence Community's inability to collect good information about Iraq's WMD programs, serious errors in analyzing what information it could gather, and a failure to make clear just how much of its analysis was based on assumptions, rather than good evidence. On a matter of this importance, we simply cannot afford failures of this magnitude."*<sup>532</sup>

Bewust onjuist informeren komt met enige regelmaat voor, maar er zijn andere informatiegebreken die, hoewel wellicht minder ernstig, vaker voorkomen. Een bekend informatieprobleem is het ontijdig informeren. Soms wacht een ministerie met informeren tot het moment dat het Congres feitelijk geen invloed meer kan uitoefenen. Of informatie wordt vlak voor de behandeling van een voorstel ter beschikking gesteld. Een Engelse minister stelde ooit dat een ramp een goede dag is voor het naar buiten brengen van slecht nieuws. Op dat moment gaat alle aandacht naar bijvoorbeeld een terroristische aanslag en besteden de media geen aandacht aan ander slecht nieuws van binnenlands-politieke aard. Andere informatieproblemen zijn gelegen in het ontzeggen van de toegang tot informatie, bijvoorbeeld omdat dit de nationale

veiligheid in gevaar zou kunnen brengen, of omdat de betreffende stukken bedoeld zijn voor intern beraad en derhalve tot het privilege van de Executief behoren.<sup>533</sup> Meer subtiele vormen van manipulatie zijn gelegen in het geven van een te rooskleurige voorstelling van zaken, waarbij de andere kant van de medaille onzichtbaar blijft, of neveneffecten onbesproken blijven. In het politiek bedrijf is het ook niet ongebruikelijk om een verzoek om informatie te interpreteren en modificeren en vervolgens het gemodificeerd verzoek te beantwoorden. De vragensteller krijgt wel antwoord, maar niet op de vraag die gesteld werd.

In de loop van dit hoofdstuk zullen informatieproblemen op verschillende momenten nader aan de orde komen, of geadstrueerd worden in de vorm van casuïstiek. Voor dit moment volstaat de constatering dat bij een aantal belangrijke conflicten tussen Legislatief en Executief in de recente geschiedenis van de Verenigde Staten informatieproblemen een belangrijke rol vervulden. Dat speelde bij de besluitvorming over Vietnam<sup>534</sup>, bij de Watergate affaire, bij Iran-Contragate, bij de Lewinsky affaire en bij de besluitvorming over de oorlog in Irak. De volksvertegenwoordiging moet kunnen vertrouwen op adequate informatie vanuit de regering om haar controlerende rol goed te kunnen vervullen. Dit vertrouwen werd in de afgelopen decennia met regelmaat beschaamd. De informatie asymmetrie tussen het Congres en de uitvoerende macht is o.a. beschreven in Austen-Smith en Riker 1987, Gonzalez-Manet 1988, Gruber 1988, Sadofsky 1990, Jones 1999, Baker 2002, Mann en Ornstein 2006, Waxman 2006, Schwarz 2007. Bijzondere aandacht voor de rol van de oppositie en minderheidsrechten in Thurber 1991, Helms 2004, Kriner en Schwartz 2008.

Overigens is het onderscheid tussen adequate informatie en tekortschietende informatie minder eenduidig dan het op het eerste gezicht lijkt. De enorme hoeveelheid beschikbare informatie noopt per definitie tot selectie, en daarmee tot het weglaten van informatie welke bij nader inzien – met wijsheid achteraf – van cruciaal belang bleek te zijn voor een adequate politieke besluitvorming. Selectie van informatie is onontkoombaar en iedere ambtenaar en iedere bestuurder neemt daarmee het risico dat het weglaten van de betreffende informatie hem later wordt aangerekend. Ook gekleurde informatie is onvermijdelijk. De meeste informatie is gekleurd, ook indien de opsteller van de betreffende informatie volledig te goeder trouw is. De inhoudelijke keuzes – wat wordt zwaar aangezet en wat wordt weggelaten – de inleiding, de precieze probleemstelling, de ordening, de verwoording en de conclusies, elk aspect van de boodschap is gebaseerd op impliciete of expliciete keuzes en is noodzakelijkerwijs in mindere of meerdere mate gekleurd.

*“With certain obvious exceptions – tsunamis, dead popes, elections, and the like – facts do not declare themselves.” (Beinhart, 2005:161).*

### 6.1.3 Informatieverwerking binnen de Executief

In de voorgaande paragraaf is het begrip informatie aan een korte beschouwing onderworpen. De informatieproblemen waarmee het Amerikaans Congres geconfronteerd wordt, zijn beknopt geschetst. In deze paragraaf schenk ik aandacht aan de scheiding van machten in de Verenigde Staten. In het bijzonder zal ik informatie-verwerkingsprocessen binnen de uitvoerende macht, de Executief, nader beschrijven.

De Verenigde Staten kent een stelsel van checks and balances en scheiding van machten. Deze scheiding der machten is diep verankerd in het Amerikaanse politieke systeem. De Amerikaanse Constitutie is gebaseerd op het bestaan van drie 'co-equal branches'; de wetgevende macht, de uitvoerende macht en de rechtsprekende macht hebben elk een eigen verantwoordelijkheid en ze hebben elkaar nodig om hun werk goed te kunnen doen. Op het moment dat één van deze machten probeert het systeem naar zijn hand te zetten, worden letter en geest van de Constitutie met voeten getreden. Er bestond bij de opstellers van de Constitutie een groot wantrouwen ten aanzien van de machtsconcentratie zoals die in de oude Europese staten haar beslag had gekregen.

*"The delegates shared a hard-headed, unsentimental, skeptical view of the ability of human beings to withstand the temptations of power. They took it for granted that individuals are easily corrupted by power. (...) The best way to prevent the abuse of power, then, was not to trust in human character but to limit the Legal authority allocated to any person and to set one power against another."*<sup>535</sup>

De bestuurlijke werkelijkheid is complexer dan de overzichtelijke driedeling in een wetgevende macht, uitvoerende macht en rechtsprekende macht suggereert. Zo ligt het zwaartepunt van wetgeving bij het Congres, maar de President kan wetten tegenhouden door het uitspreken van een veto. Ook de uitwerking van wetgeving in specifieke maatregelen is een taak van de Executief (vergelijk de Nederlandse figuur van de Algemene Maatregel van Bestuur). In het proces van rulemaking is een periode voorzien waarbij het publiek kan reageren op de voorgenomen regel – Public Comment Period – enigszins vergelijkbaar met de inspraakprocessen zoals die in Nederland gelden. De door het Congres aangenomen wetten worden in de praktijk geïnterpreteerd door de rechterlijke macht en kunnen door de Supreme Court getoetst worden aan de Constitutie. Indien bijvoorbeeld de Environmental Protection Agency (EPA) constateert dat een bepaalde maatregel niet past binnen de vigerende wet (Clean Air Act) dan kan de federale rechter de maatregel buiten toepassing verklaren. De President kan geen wetgeving introduceren, daarvoor is hij afhankelijk van het Congres. Hetzelfde geldt voor het benodigde budget; ook dat wordt door het Congres vastgesteld. De President kan wel zijn positie gebruiken om via de media ideeën te lanceren en het Congres onder druk te zetten. 'Governance is a complex process of continuing dialogue'. (Barnes, 2004:202)

In constitutionele zin is het Congres 'the first branch of government'; het eerste artikel van de Amerikaanse Constitutie is gewijd aan het Congres. 'It's placement there is no

*accident: the framers wanted it clear that Congress was to be first among equals of the three branches.'* (Mann, 2006:14) Het Congres stelt de beschikbare budgetten vast en dat is een machtig wapen: 'the power of the purse'. *'They can strangle the Executive with it.'*<sup>536</sup> Deze constitutioneel geprivilegieerde positie moet het echter in de praktijk regelmatig afleggen tegen de macht van de Executief, meer in het bijzonder van de President. Er is een reeks van factoren die ertoe hebben geleid dat presidenten in de strijd om de macht het voordeel naar zich toe hebben weten te trekken. De ambities en persoonlijkheden van het ambt hebben daarin zeker een belangrijke rol gespeeld. Maar ook de toenemende complexiteit van de samenleving en de daarmee gepaard gaande uitbreiding van de taken en bevoegdheden van ministeries en uitvoeringsorganisaties is een betekenisvolle factor geweest; de regelcapaciteit van de Executief is sterk vergroot. De regering Bush (2000-2008) heeft veel macht naar de Executief getrokken. Ook de veelvormigheid en diversiteit van de Legislatief speelt een rol in dit krachtenveld. Het Congres bestaat uit de Senaat en het Huis van Afgevaardigden, uit honderden afzonderlijke Members, Committees en Subcommittees. Al deze leden en commissies hebben een eigen profiel, eigen ideeën en een eigen specialisme en representeren daarmee de pluraliteit van de Amerikaanse samenleving. Deze kracht van het Congres is echter ook haar zwakte. Juist door deze pluraliteit komt het betrekkelijk zelden voor dat het Congres bereid en in staat is om met één stem te spreken tegenover de President. De President heeft daarmee een belangrijk strategisch voordeel ten opzichte van het Congres, ook in relatie tot de publieke opinie. Een boodschap van de President is in beginsel helder, eenduidig en vanwege zijn functie bijna per definitie gezaghebbend. De boodschap vanuit het Congres is zelden helder en eenduidig, maar eerder diffuus en amalgaam. Deze factoren beïnvloeden de machtsverhouding tussen de President en het Congres en daarmee ook de mate waarin de President weerstand kan bieden aan specifieke informatiebehoeften vanuit het Congres.

Het evenwicht tussen de Legislatief en de Executief wisselt in de loop der tijd; zoals bij een pendule slaat de slinger soms door naar de ene en soms naar de andere kant. In sommige perioden wordt de Executief verweten haar bevoegdheden op te rekken en lijkt er sprake van 'Imperial Presidency', terwijl in andere periode het Congres onder vuur ligt omdat zij zich tot in detail bemoeit met het dagelijks bestuur en zich onledig houdt met micromanagement.

*'In Nixon's last days Congress was – to many – the knight on a white stallion come to rescue the country from creeping despotism (...). But in the 1950's senator McCarthy was considered America's affliction by a large segment of the population. Then the claim was that Congress was overreaching, that the Eisenhower administration too long stood silent while Congress attempted to usurp executive functions.'* (Hamilton, 1976:175).

In het recente verleden kunnen de pogingen van het Congres tot het afzetten van President Clinton na de Lewinsky affaire gezien worden als een voorbeeld van een volksvertegenwoordiging die haar hand dreigde te overspelen.



## De Executief

Sinds de New Deal uit de jaren '30 van de vorige eeuw is het Amerikaans overheids-apparaat sterk gegroeid. Er werden nieuwe diensten en agentschappen opgericht, elk met eigen doelstellingen en ambities. Deze uitvoerende diensten maken onderdeel uit van de Executief, maar zijn geïnitieerd door de volksvertegenwoordiging. *'Congress created bureaucracy, agencies, offices, missions, authority, power and budget.'*<sup>537</sup> Het Congres kan aan agentschappen de mogelijkheid geven om regels op te stellen voor de implementatie van de betreffende wetten – *'administrative rulemaking authority'* – en heeft dat ook op grote schaal gedaan. Deze bevoegdheid wordt vrijwel altijd toegekend aan het Hoofd van de betreffende dienst. De door deze dienst ontwikkelde regels zijn de gedetailleerde uitvoeringsregels die uiteindelijk het systeem bepalen. Deze regels hebben bijvoorbeeld betrekking op de manieren waarop de luchtvervuiling wordt teruggedrongen, welke partijen daarbij als eerste worden aangesproken, wie er voor een subsidie in aanmerking komt, wat de vereisten daarvoor zijn en welke uitzonderingsbepalingen er bestaan. Deze miljoenen regels worden wel gezien als *'the engine of the administrative state'* en zij worden ontwikkeld in de haarvaten van de Executief. Sinds 1981 heeft het onder de President ressorterende Office for Management and Budget (OMB) een sleutelrol in het toetsen van nieuwe regels. Ze fungeert als een soort 'Clearing House', waarbij de voorgestelde regels worden gescreend op kosteneffectiviteit. OMB heeft daarmee in de praktijk een vetorecht en zich een machtige positie in het openbaar bestuur verworven. Voor het Congres is het welhaast fysiek onmogelijk om al deze regels te overzien en te controleren. Sinds 1995 is er weliswaar een 'National Review Act', welke de Executief verplicht om nieuwe regels aan het Congres voor te leggen, maar deze verplichting leidt in de praktijk niet tot het herzien van regels. Het Congres heeft de beschikking over een aantal ondersteunende diensten als 'Congressional Budget Office' (CBO), 'Government Accountability Office' (GAO) en 'Congressional Research Service' (CRS), maar zelfs met de ondersteuning van CRS en GAO kan het Congres haar controlefunctie slechts in beperkte mate waarmaken. Af en toe ziet het Congres de top van een ijsberg en daar wordt dan onderzoek naar verricht, maar de grote massa ijs blijft onzichtbaar en onder de oppervlakte.

*"The modern civil service is an executive machine of gargantuan proportions. Throughout its octopus-like outgrowths, the bureaucracy harbours a vast store of information and know-how, all of which is at the disposal of government."*  
(Jack, 1985:298)

Ministeries zijn in zekere zin te beschouwen als massieve informatiefabrieken. Ministeries verzamelen informatie, selecteren informatie en ordenen informatie langs de dominante analyselijnen die in het departement gehanteerd worden. Uiteindelijk leidt deze informatiestroom tot de productie van nieuwe informatie, welke haar weg vindt naar agentschappen, lokale en regionale overheden, kiezers en parlement. *'(...) public bureaucracies invariably demand massive quantities of information as their basic resource. The fundamental operation of public bureaucracies is the gathering, management and selective use of information.'*<sup>538</sup> Informatie is noodzakelijk bij

de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van overheidsbeleid, of het nu gaat om werkgelegenheidsprogramma's, de kwaliteit van het onderwijs of de ontwikkeling en benutting van infrastructuur. Deze informatie en de daarmee samenhangende specialisatie leidt tot een toenemende macht van de bureaucratie ten opzichte van de politieke instituties. Dit werd reeds door Max Weber voorzien: "(...) *the specialization endemic to a fully developed bureaucracy normally puts it in a 'overtowering' position of power relative to its nominal political masters, who often find themselves mere dilettantes confronting the expert officials in the state administration.*"<sup>539</sup> Robert Putnam verwoordt de macht van ambtenaren in het openbaar bestuur nog pregnanter:

*'Can there really be much doubt who governs our complex, modern societies? Public bureaucracies ... are responsible for the vast majority of policy initiatives taken by governments ... Bureaucrats, monopolizing as they do much of the available information about the shortcomings of existing policies, as well as much of the technical expertise necessary to design practical alternatives, have gained a predominant influence over the evolution of the agenda for decision.'*(Putnam)<sup>540</sup>

Een bureaucratie in weberiaanse termen is een organisatiestructuur die gekenmerkt wordt door aan regels onderhevige procedures, scheiding en verdeling van verantwoordelijkheid, onpersoonlijke relaties, waarbij de uitvoering plaatsvindt door getrainde ambtenaren in een hiërarchische ordening. Het ideaaltype van de bureaucratie is gericht op een efficiënte en eerlijke manier van bestuur. Een hiërarchische ordening vormt een belangrijk element in een bureaucratie en de informatiestromen volgen de lijnen van deze hiërarchie. Vragen om informatie worden van boven naar beneden via verschillende schijven doorgeleid. Het aanbod aan informatie wordt van beneden naar boven gestuurd, met op elk niveau een poort met poortwachter. Deze poortwachter beoordeelt de ontvangen informatie van zijn ondergeschikten en maakt een schifting of aanpassing voor zover hij dat wenselijk acht. Daarbij spelen de behoeften van de betreffende minister een belangrijke rol, maar in dit selectieproces zijn er ook overwegingen van bureau-politieke aard. Informatie die het aanzien van de organisatie, de directie, de afdeling of de persoon kan schaden, wordt extra kritisch bekeken en waar mogelijk afgezwakt of weggelaten. Overigens geldt dit mechanisme niet alleen voor grote bureaucratische organisaties.

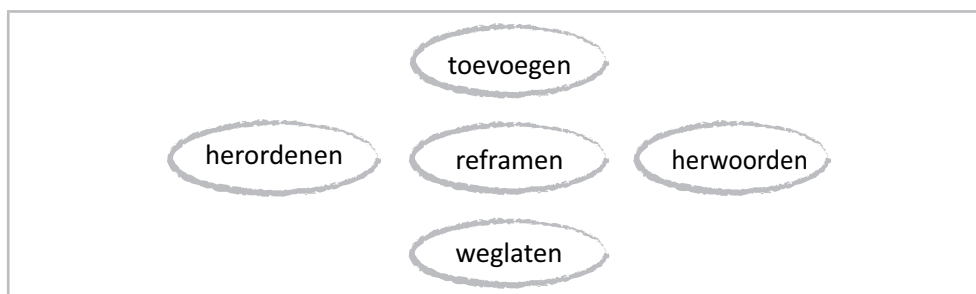
*'As is the case in other organizations, those sending information to superiors may eagerly transmits some information and avoid the presentation of other data, either to reap awards or to prevent punishment.'* (Whiterspoon, 1991: 151).

In sommige gevallen is het voor kenniswerkers niet opportuun om hun superieuren wijzer te maken dan dat ze zijn; sommige informatie kan hun positie verzwakken. Datzelfde mechanisme geldt overigens ook andersom. Een organisatie die informatie openbaar en toegankelijk maakt, kan zichzelf daarmee kwetsbaar maken. Ondergeschikte beleids- en kenniswerkers krijgen daarmee zicht op de beleidsafwegingen die in de top van de organisatie gemaakt worden en kunnen dan gemakkelijk lastige vragen gaan stellen, juist vanwege hun deskundigheid op dit terrein. Het

toegankelijk maken van vitale informatie kan er ook toe leiden dat de buitenwereld – volksvertegenwoordiging, maatschappelijke organisaties, burgers – materiaal in handen krijgt om de gemaakte beleidskeuzes te betwisten.

### Bewerking en reframing van informatie

Bewerking van informatie vindt plaats op ieder niveau van een overheidsorganisatie. Informatie wordt bewerkt in vier stappen, welke in theorie goed onderscheiden kunnen worden, maar die in de praktijk vaak in samenhang en tegelijkertijd gestalte krijgen. Bij het bewerken van informatie wordt soms informatie toegevoegd, terwijl andere informatie juist geschikt of weggelaten wordt. Tevens vindt in het proces van bewerking vaak een vorm van herordening van de informatie plaats, bijvoorbeeld door het clusteren van overwegingen ('bullets') of het herprioriteren van mogelijke acties. Tenslotte vindt een subtiel proces van 'herwording' plaats, waarbij de gebruikte woorden en begrippen zo goed mogelijk worden toegesneden op de veronderstelde behoeften van de ontvanger of beslisser.



Figuur 6.1: Bewerking van informatie

Het selecteren en ordenen van informatie is het dagelijks werk van onderzoekers, beleidsmedewerkers en managers. In hun functie worden ze geacht continu keuzes te maken, bij de selectie en productie van informatie. Want er móet geselecteerd worden; zelfs bestuurders die bekend staan als 'dossiervreters' kunnen naar schatting maximaal enkele procenten verwerken van de informatie die op een ministerie rondgaat. Daarmee doemt de vraag op wat de criteria zijn op basis waarvan besloten wordt om de minister (nog) niet te informeren. In een recent onderzoek worden 30 redenen genoemd, variërend van 'nog niet rijp', 'eerst ambtelijk afstemmen', 'onderwerp te complex' tot 'gerezen problemen eerst zelf oplossen', 'onwelkome boodschap', 'collegialiteit, geen maten naaien' of 'slecht nieuws schaadt de eigen organisatie'.<sup>541</sup> De meeste motieven zijn reëel en legitiem, echter bij een tiental overwegingen kunnen nadrukkelijk vraagtekens worden gezet vanuit het perspectief van het primaat van de politiek en de maatschappelijke effectiviteit. Selectie van informatie is onontkoombaar en heeft al snel een politieke dimensie; de 'information broker' krijgt daarmee mogelijkheden om de discussie te sturen. *The military can selectively compare war capacities to demonstrate relative U.S. weaknesses and thus indicate budgetary priorities. (...) The welfare agencies can similarly include or exclude factors to redefine the extent of*

*poverty and the success of programmatic efforts.(...) Agencies tend to utilize information as a private political resource rather than as a program-oriented social good.'* (Sadofsky, 1990:21-23) Overheidsorganisaties maken keuzes over de verzameling, de interpretatie en de weergave van gegevens. Daarbij kan het verleidelijk zijn om een aantal gegevens niet te gebruiken of selectief te interpreteren, voor zover deze de positie van de betreffende organisatie in het politieke of publieke debat verzwakt. *'Helpful information is to be generated and released; harmful information is buried or never collected.'*<sup>542</sup> In grote lijnen zijn er twee tegengestelde politieke opvattingen over informatiebeleid te onderscheiden.

*'(...) liberal information policy assumes limits on what government may know, controls on what they may do with the information, guarantees of broad disclosure when there is public interest, and guarantees of narrow disclosure in deference to personal privacy. Conservative information policy, generally conducted in the name of efficiency, effective government and national security, supports the opposite set of rules.'*<sup>543</sup>

Een liberale overheid betracht maximale transparantie ten aanzien van de eigen overheidsdocumenten en respecteert de privacy van haar burgers. Een conservatieve overheid is terughoudend in het openbaren van overheidsinformatie, maar verlangt van haar burgers transparantie omwille van de efficiency of nationale veiligheid.

### Besluitvorming en adviseurs

Volgens de theorie van de rationele besluitvorming zou de besluitvorming binnen de Executief er als volgt moeten uit zien. Er dient eerst overeenstemming over de relevante feiten en de algemene beleidsdoelstellingen te bestaan, dan volgt de fase van probleemanalyse en –definitie, waarna een waaier aan mogelijke ideeën en oplossingen diepgaand bediscussieerd wordt, mede aan de hand van een lijst met alle mogelijke effecten en gevolgen van de verschillende handelingsopties. Op basis van dit proces kan een rationale afweging worden gemaakt en beslissing worden genomen. Voeg hieraan nog enige passende communicatie toe om de genomen beslissing uit te dragen, sla nog enkele piketpalen om een goede uitvoering te borgen en 'de klus is geklaard'. Zo luidt oneerbiedig geformuleerd het adagium van de 'rational choice' adepten. Reeds in 1963 beschreef Sorenson dat deze beschrijving weliswaar vanuit theoretisch perspectief wenselijk mag lijken, maar dat de praktijk van de besluitvorming in het Witte Huis een meer diffuus beeld laat zien.<sup>544</sup> Indien principes uit de organisatie-theorie worden toegepast op de presidentiële besluitvorming, dan wisselen de volgende modellen elkaar af. *'At times the office will resemble a garbage can, with streams of problems and solutions, and participants; decisions will be more accidental than planned. At other times it will resemble the ordered efficiency of the rational model, with attempts at comprehensive choice. Usually however the Presidency resembles the behavioural system: choices are the result of either bargaining or domination.'* (Light, 1982:186). Besluitvorming binnen de Executief is gebaseerd op een ordentelijke voorbereiding of op een toevallige samenloop; op koehandel of op machtspolitiek.

### De informatiebehoefte van de President

De omvang van de aan de president ter beschikking gestelde informatie is sterk afhankelijk van de wensen en karaktereigenschappen van de persoon van de president. Van voormalig presidenten Ford en Carter is bekend dat het 'dossiervreters' waren. Interessant in dit kader is de uitspraak van James Connor, voormalig stafsecretaris van President Ford. Hij vertelde dat *'Ford was the only human being I've ever known in the world who's read Tab G of the decision papers (...) I'd get this stuff back and go through it, and I'd look at it carefully and I found the (...) man had been annotating, making notes far back in the paper. I mean, if you ever want to bury something in the policy process, put it in Tab G.'* (Whitherspoon, 1991:157). De neiging van Carter en Ford om zoveel mogelijk informatie persoonlijk te verwerken staat in schril contrast met de relatief onthechte houding van voormalig President Reagan ten opzichte van informatie. *'He really did have little interest in details'* (Larry Speakes). *Reagan's ideological inflexibility had significant effects on the extent to which Reagan sought and used information.'* (Robert McFarlane). Ook illustratief is de volgende anekdote: *'Jim Baker was stunned when... he presented Reagan with a legislative agenda for his first year in office, and the President promptly signed off on it without raising any question or even discussing it in any detail. (...) So was Bud McFarlane when he drew up a blueprint of foreign policy goals in the hope of discovering what Reagan's priorities might be in that area, and the President blithely replied: "Let's do them all!"'* (Whitherspoon, 1991:182-187) Overigens lijkt dit beperkte talent voor het verzamelen van informatie bij Reagan ruimschoots gecompenseerd te zijn door zijn veel grotere vermogens op het gebied van het verspreiden van informatie; reeds tijdens zijn leven stond hij bekend als *'the Great Communicator'*.

Figuur 6.2: De informatiebehoefte van de president

Bestuurders moeten beslissingen nemen. Het is onmogelijk om van alle relevante dossiers de details te kennen. Zij vertrouwen daarom doorgaans op een kleine cirkel van vertrouwelingen die hen adviseren over de te nemen beslissingen; *'(...) all executives rely to some extent on a relatively small number of advisers and staff to ferret out information, make suggestions, develop and appraise policy options, and to monitor the implementation of the decisions taken.'* (George, 1980:98). Deze stafleden en adviseurs krijgen informatie uit verschillende departementen en maken op basis daarvan samenvattingen, oplegnotities of voorstellen voor besluitvorming. Zij zien erop toe dat de President enerzijds over voldoende informatie beschikt om verantwoord beslissingen te kunnen nemen en anderzijds dat hij niet bedolven wordt onder een overvloed aan informatie. Een adviseur van de President dient over een aantal vaardigheden en competenties te beschikken:

- Uitstekend schrijven. Een adviseur moet voor alles een dossier helder en compact kunnen weergeven in een beslisdocument van enkele A4-tjes, waarin alle overwegingen, argumenten, kansen en risico's overtuigend worden geschetst.
- Nauwgezet luisteren. Voormalig perschef van het Witte Huis Jody Foster stelt: *'the best and most important communication skill is the ability to listen.'* (Whitherspoon 1991: 226). Daarvoor is geduld en empathie noodzakelijk, in de relatie met superieuren en mensen die aan jou rapporteren.

- Slim onderhandelen. Adviseurs moeten in staat zijn om te onderhandelen, met leden van het Congres, met collega-stafleden, met vertegenwoordigers van departementen en andere belanghebbenden.
- Overtuigingskracht. Namens de president moeten beslissingen met overtuiging uitgedragen worden. Soms moeten vooraf de geesten rijp gemaakt worden en een zekere mate van overtuigingskracht is daarbij onontbeerlijk.

Een goede adviseur is een schaap met vijf poten, die de aard van conflicten kan duiden, achterliggende emoties kan doorvoelen en begrijpen, harde feiten kan verzamelen, *'(...) knowing that you're going to get conflicting facts as well as conflicting recommendations, and present the President with all the ammunition and all the information he needs to make a coherent judgement, and try to fit that decision into what you think to be his broader goals'*, aldus Stuart Eizenstat, topadviseur onder Carter en staatssecretaris onder Clinton.

Een belangrijke taak van adviseurs is het filteren van informatie en deze filtering is intrinsiek problematisch: filtering en selectie van informatie is noodzakelijk en tegelijkertijd dreigen hierbij relevante overwegingen, argumenten of handelingsopties buiten boord te vallen. In sommige gevallen kan pas 'ex post' worden vastgesteld dat de betreffende uitgefilterde informatie toch gepresenteerd en overwogen had moeten worden nu zij – met wijsheid achteraf – essentieel bleek te zijn in het betreffende besluitvormingsproces.

*'Anywhere within that massive pile of paper that you would see everyday there could be some bomb ticking.'*<sup>545</sup>

Nauw verwant hieraan is de discussie hoe om te gaan met 'weak signals', signalen waarvan de betekenis en impact nog niet goed kan worden ingeschat. Sommige signalen zijn slechts zwak aanwezig, maar blijken de voorbode te zijn van een naar later blijkt dominante ontwikkeling. Het probleem is echter dat er rond ieder dossier sprake is van tientallen en misschien wel honderden 'weak signals' welke onmogelijk allen tot op het hoogste niveau verwerkt en overwogen kunnen worden.

In het verkeer tussen de President en zijn adviseurs kunnen zich een aantal mechanismen voordoen, welke een goede besluitvorming belemmeren. Zo kan bestaande onenigheid tussen de verschillende adviseurs over de best mogelijke beslissing door hen vooraf uitgediscussieerd worden, waarna zij één optie aan de President ter goedkeuring voorleggen. Of de President kan voor zijn informatievoorziening voor een belangrijk deel afhankelijk zijn van één adviseur, die als een poortwachter de informatiestromen beheert en geleidt (hiervan was sprake ten tijde van het presidentschap van Richard Nixon in de persoon van Bob Haldeman en in de tweede ambtstermijn van President Ronald Reagan, toen Donald Regan de functie van Chief of Staff bekleedde). Een ander probleem is dat naaste adviseurs niet altijd genegen zijn om 'advocaat van de duivel' te spelen en impopulaire standpunten voor te stellen en te onderbouwen. Een dergelijke opstelling kan ten koste gaan van de (vertrouwens)positie van de adviseur in kwestie en op termijn zijn legitimiteit als adviseur bij de President ondergraven. Op basis van deze reëel bestaande risico's lijkt het vanuit het perspectief van rationale

besluitvorming opportuun om regelmatig vormen van interactie te organiseren rond complexe en/of politiek gevoelige vraagstukken. Hierbij wordt de President tijdens een gesprek met vertegenwoordigers van verschillende perspectieven gevoed in het afwegingsproces. Uiteindelijk zijn de persoonlijke voorkeuren van de President hierin doorslaggevend. Sommige bestuurders prefereren een reeks aan handelingsopties, met argumenten pro en contra de verschillende alternatieven, terwijl anderen zich willen concentreren op het accorderen of afwijzen van een concept-besluit.

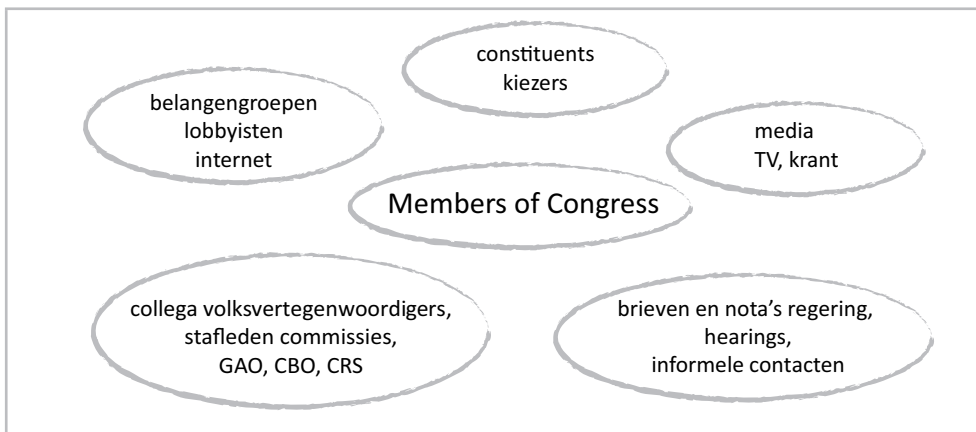
*‘The interaction of many minds is usually more illuminating than the intuition of one. In a meeting representing different departments and diverse points of view, there is a greater likelihood of hearing alternatives, of exposing errors, and of challenging assumptions.’ (Sorenson, 1963:59)*

In deze paragraaf hebben we ministeries beschreven als grootschalige ‘informatiefabrieken’; zij verzamelen informatie, selecteren informatie en ordenen informatie langs de dominante analyselijnen die in het departement gehanteerd worden. De informatieverwerking vindt plaats via processen van weglaten, toevoegen, herordenen en herwoorden. De besluitvorming binnen de Executief en de rol van adviseurs daarin is kort geschetst aan de hand van verschillende voorbeelden. De volgende paragraaf behandelt de verschillende instrumenten die het Congres ten dienste staan bij haar informatievoorziening.

## 6.1.4 Instrumenten van het Congres

### Informatiebronnen

Leden van het Congres ontvangen hun informatie uit verschillende bronnen. Ten eerste kunnen de problemen en behoeften van kiezers uit het eigen kiesdistrict genoemd worden. Stafleden volgen nauwlettend de berichtgeving in kranten en tijdschriften en op radio, tv en internet. In de Amerikaanse politiek vormen belangengroepen en lobbyisten een belangrijke informatiebron. Vaak wordt ook informatie ingewonnen bij collega volksvertegenwoordigers die gespecialiseerd zijn in het betreffende vraagstuk. De onderzoeken van CRS en CBO worden veel geraadpleegd. Kennis over grote vraagstukken wordt regelmatig ingebracht door de zogenaamde 'thinktanks', gezaghebbende denktanken die vaak gelieerd zijn aan de grote partijen. Ten slotte wordt ook veel informatie verkregen uit de departementen, langs formele weg in de vorm van beleidsvoorstellen en plannen, of via informele contacten met ambtenaren op de ministeries en agencies. Voor het volgen van de activiteiten van de departementen zijn vanzelfsprekend de officiële overheidspublicaties in de vorm van brieven en nota's van belang.



Figuur 6.3: Informatiebronnen van leden van het Congres

Kiezers en belangengroepen spelen van oudsher een belangrijke rol in de Amerikaanse politiek, mede vanwege het feit dat iedere volksvertegenwoordiger zijn mandaat in zijn eigen staat of district telkens opnieuw moet bevechten. Een senator is daarom genegen om signalen uit zijn 'homestate' buitengewoon serieus te nemen en de meeste volksvertegenwoordigers zijn minimaal een dag in de week in hun 'constituency' aanwezig, alwaar zij spreekuur houden voor hun kiezers. Ook is er een toenemende aandacht voor de uitvoeringspraktijk en het raadplegen van 'lay experts'. Vaak helpt het om op werkbezoek te gaan en te onderzoeken hoe bepaalde zaken in de praktijk uitpakken.



Een veel geraadpleegde informatiebron voor leden van het Congres zijn de collega-volksvertegenwoordigers. Indien je als staflid wilt weten hoe de vork in de steel zit, bel je vaak als eerste naar de stafleden van een Member dat gespecialiseerd is in het onderwerp in kwestie. Hoewel de partijdiscipline minder sterk is dan in het Nederlandse politieke systeem het geval is, wordt bij het bepalen van het stemgedrag vaak gekeken naar de opvatting van de fractiespecialist. De stafleden en experts van de aan het Congres gelieerde organisaties als CRS en CBO zijn te beschouwen als 'nabije bronnen' en worden derhalve vaak ingeschakeld bij het verzamelen en selecteren van informatie.

Ten slotte is veel informatie afkomstig vanuit de Executief. Het aanbod van informatie aan de Legislatief wordt voor een deel geregeld via 'standard reporting requirements', waarbij precies is aangegeven welke gegevens en informatie op welk moment dienen te worden aangeleverd. Bij Hearings worden bewindslieden of ambtenaren aan de tand gevoeld. Het Congres maakt bij de informatievergaring voor controle werkzaamheden bij voorkeur gebruik van de formele en informele bronnen op departementen.<sup>546</sup>

Bij het waarderen en selecteren van informatiebronnen spelen verschillende overwegingen een rol. Het belangrijkste criterium is de mate waarin een bepaalde wet of maatregel gevolgen heeft voor zijn 'constituency', het electoraat dat het betreffende Congreslid heeft gekozen. Daarnaast zijn er de crisis-onderwerpen waar een Member of Congress een goed verhaal over moet hebben. Indien het thema 'immigratie' leeft in het publiek debat, dient ieder lid daarover een mening te kunnen articuleren. Bij de jaarlijkse begrotings- en budgetrondes heeft vrijwel ieder Congreslid ook enkele persoonlijke issues waarmee hij of zij zich profileert. Later in dit hoofdstuk komt het vraagstuk van waardering en selectie van informatie nog uitgebreid aan de orde. Over informatieverwerking binnen het Congres zie Kingdon 1981, Whiteman 1985, Abernethy 1990, Bimber 1991, Whiteman 1995, Relyea 2005.

## Oversight

Oversight is de verzamelnaam voor activiteiten die het Congres onderneemt in haar controlerende rol. Lopende beleidsprogramma's worden via monitoring tegen het licht gehouden en afgeronde projecten worden geëvalueerd. Het woord 'oversight' laat zich lastig vertalen; volgens Van Dale betekent het supervisie of toezicht en in politieke zin houdt het ergens het midden tussen 'controle' en 'overzicht', maar er is niet één Nederlands woord dat de lading goed dekt. Abernethy definieert oversight als: *'congressional review of the actions of federal departments, agencies, and commissions, and of the programs and policies they administer, including review that takes place during program and policy implementation as well as afterward.'*<sup>547</sup> In het bestek van deze studie zal ik het woord 'oversight' onvertaald laten. De aandacht voor oversight kent overigens een lange geschiedenis.

*'It is the proper duty of a representative body to look diligently into every affair of government and to talk much about what it sees. It is meant to be the eyes and the voice, and to embody the wisdom and will of its constituents. (...)*

*The informing function of Congress should be preferred even to its legislative function.'* (Wilson)<sup>548</sup>

Aldus de wetenschapper Woodrow Wilson aan het eind van de 19-e eeuw, voordat hij enkele jaren later president van de Verenigde Staten werd. In deze zin zie ook John Stuart Mill: *'(...) the proper office of a representative assembly is to watch and control the government; to throw the light of publicity on its acts; to compel a full exposition and justification of all of them which anyone considers questionable (...).'*<sup>549</sup> De laatste jaren is er een hernieuwde aandacht voor de rol van het Congres als controleur van de Executief. Leden van het Congres realiseren zich dat hun werk niet eindigt bij het produceren van wetgeving. Wetten en regels moeten werken in de praktijk en de effectiviteit van wetten dient getoetst te worden. Oversight vindt plaats op uiteenlopende manieren: van officieel parlementair onderzoek, via hearings in commissieverband, tot de individuele contacten tussen leden van het Congres en ambtenaren van departementen. Oversight houdt de departementen scherp in de uitvoering van door het Congres geïnitieerde wetten. *'Oversight keeps an administration on it's toes; the lack of oversight, and the expectation that there will be none, leads to complacency, arrogance, and maladministration.'* (Ornstein, Mann:2007) In een overzichtsstudie van de Inter-Parliamentary Union worden verschillende functies van oversight beschreven.

#### **Functies van oversight**<sup>550</sup>

1. *"to detect and prevent abuse, arbitrary behaviour, or illegal and unconstitutional conduct on the part of the government and public agencies. At the core of this function is the protection of the rights and liberties of citizens;*
2. *to hold the government to account in respect of how the taxpayers' money is used. It detects waste within the machinery of government and public agencies. Thus it can improve the efficiency, economy and effectiveness of government operations;*
3. *to ensure that policies announced by the government and authorized by parliament are actually delivered. This function includes monitoring the achievement of goals set by legislation and the government's own programmes; and*
4. *to improve the transparency of government operations and enhance public trust in the government, which is itself a condition of effective policy delivery."*

**Figuur 6.4: Functies van oversight**

Oversight vervult een belangrijke rol in het kader van het onderhouden van checks and balances in Amerikaanse politiek system en vormt een tegenwicht tegen de groeiende macht van de departementen en agentschappen. *'The frames of the Constitution divided power among three branches of government so that none of the three could grow too powerful. Particularly in modern times, as the executive branch has grown increasingly strong, congressional oversight has become essential to maintaining our system of checks and balances.'* (Waxman 2006).

Er bestaan verschillende motieven om tijd en energie te investeren in Oversight activiteiten. Een belangrijke reden is het controleren of de uitvoering van de wetgeving in lijn ligt met de bedoelingen van de wetgever. Andere redenen zijn het verbeteren van de effectiviteit en efficiency van het overheidshandelen, het evalueren van beleidsprogramma's, het voorkomen en opsporen van verspilling van overheidsmiddelen en het periodiek herschikken van budgetten op basis van de actuele politieke prioriteiten. Onderwerpen die in oversight onderzoek vaak aan de orde komen zijn effectiviteit en efficiëntie, maar ook de (gebrekkige) samenwerking tussen verschillende overheden en agentschappen.

Oversight wordt toegepast op de meest uiteenlopende activiteiten en dossiers. Dit zijn meestal thema's waarvoor de federale overheid een primaire verantwoordelijkheid draagt, maar het kunnen ook onderwerpen zijn waarbij andere actoren een grote rol spelen, zoals bij de discussie over de tabaksindustrie of het doping gebruik in de NBA. Soms zijn het rampen of pregnante voorbeelden van falend overheidsbeleid die tot oversight onderzoek aanleiding geven, in andere gevallen zijn het minder zichtbare processen van 'reauthorization' of herbevestiging van 'sunset laws' welke de reden vormen voor een pas op de plaats middels oversight onderzoek. Bij horizonwetgeving (sunset laws) is er periodiek een noodzaak tot herbevestiging omdat anders het programma of project ophoudt te bestaan. Deze periodieke tussenbalans biedt een aanknopingspunt voor een fundamentele bezinning en tot oversight. Het beeld bestaat overigens dat er vroeger vaker gebruik werd gemaakt van echte evaluaties; de laatste jaren is dit minder het geval en is reauthorization vaak een formaliteit. Ten slotte vinden oversight activiteiten ook ieder jaar plaats rond de begrotingsbesprekingen en processen van budgettoekenning (*appropriation*). Welke onderwerpen daarbij nader onderzocht worden is sterk afhankelijk van het politiek en maatschappelijk debat van dat moment.

### Resultaten van oversight onderzoek

Het investeren in de controlerende rol van de Legislatief werpt vruchten af. Het inzetten van oversight onderzoek door het Congres brengt regelmatig gevallen van fraude en mismanagement aan het licht en dit leidt soms tot aanzienlijke besparingen.

*'Congressional efforts to investigate government waste can lead to tremendous benefits for American taxpayers. GAO, which conducts investigations at the request of Members of Congress, reports that the financial benefits from its work in fiscal year 2006 alone totaled \$51 billion',*

aldus het gespecialiseerde House Committee on Oversight.<sup>551</sup> GAO publiceert elke twee jaar een 'High Risk' rapport, welke overheidsprogramma's benoemt die bijzonder kwetsbaar zijn in termen van risico's van fraude, misbruik of verspilling.<sup>552</sup> *"Done right, congressional oversight can be exceptionally effective in shaping national policy. Simply by holding hearings, asking questions, and releasing information, Congress can influence the direction of the nation, even without passing legislation."*<sup>553</sup> De voorzitter van de House Committee on Oversight Henry Waxman noemt daarbij het voorbeeld

van de tabaksindustrie. Halverwege de jaren negentig heeft het Congres een onderzoek gedaan naar de wijze waarop de tabaksindustrie opereert en is omgegaan met de wetenschappelijke bevindingen over het verslavend karakter van nicotine. In de tien jaar daarna zijn er geen grote wetwijzigingen aangaande de tabaksindustrie gepasseerd, maar het onderzoek heeft wel op een andere manier haar werking gehad. Door het openbaar ondervragen van captains of industrie uit deze bedrijfstak en het publiceren van duizenden interne documenten uit de betreffende bedrijven, kwamen deze kwesties onder de aandacht van het grote publiek. Er werden rechtszaken gestart, welke uiteindelijk leidden tot afspraken over het beperken van tabaksreclames. Met betrekking tot de schadeclaims is een schikking overeengekomen ter waarde van een bedrag van ongeveer 200 miljard dollar.

Een ander voorbeeld van succesvol oversight onderzoek is het onderzoek naar aanbestedingen en inkoop door het Department of Homeland Security. Dit onderzoek werd politiek breed gedragen en leidde tot een gezamenlijk rapport in juli 2006. De conclusies over miljardenverspillingen op het gebied van het inkopen van defensiematerieel en personele inhuur van private partijen kregen veel media aandacht. Op basis hiervan zijn een aantal verbeteringen in gang gezet.<sup>554</sup>

Recentelijk is er aandacht voor thema's als de gevolgen van globalisering voor de Amerikaanse arbeidsmarkt en de implicaties van klimaatverandering.

## Werkwijze

Er is niet alleen sprake van een grote variëteit aan aanleidingen voor oversight onderzoek; ook de intensiteit en kwaliteit van het onderzoek laat grote verschillen zien. Er is geen standaard werkwijze die het Congres hanteert bij het behandelen van dossiers. Formeel wordt het initiatief tot wetgeving of controle genomen door leden van het Congres, veelal via de band van een 'standing Committee'. In de praktijk zijn het vaak ook stafleden die een bepaalde kwestie signaleren of agenderen bij het Congreslid dat zij ondersteunen, of de voorzitter van de commissie waar zij aan toegevoegd zijn. Dan volgt er vaak een verkennend rapport over het onderwerp in kwestie en worden er hearings georganiseerd met experts uit overheid en samenleving. Hierbij wordt vaak de 'sneeuwbalmethode' gehanteerd. In de eerste interviews of documenten wordt vaak verwezen naar andere documenten, gebeurtenissen en personen. Deze nieuwe bronnen bevatten vaak weer andere verwijzingen. Op deze manier kan achteraf een redelijk goed beeld van de loop der gebeurtenissen worden gereconstrueerd.

In voorkomende gevallen worden ook de 'eindgebruikers' van federale programma's betrokken bij het evalueren van het overheidsbeleid. Wat is de mening van bedrijven over de procedure bij vergunningverlening? Wat vinden cliënten van sociale diensten van de dienstverlening bij de toeleiding naar werk? Dergelijke vragen worden regelmatig gesteld, tijdens hearings, maar ook via opiniepeilingen, focusgroepen en internetconsultaties. Op deze wijze krijgt het Congres een beter beeld van de effectiviteit van beleid en de waardering van burgers.

Vervolgens kan het verschillende kanten opgaan. Soms wordt een wetgevingsproces ingezet ter reparatie van de geconstateerde gebreken, met alle formele en informele stappen die daarbij nodig zijn. Regelmatig worden financiële consequenties uit de bevindingen getrokken, bijvoorbeeld door te korten op specifieke budgetten. In andere gevallen wordt een formeel rapport geproduceerd met conclusies en aanbevelingen. Het hangt dan van het betrokken dossier, de betrokken leden van het Congres en de aandacht in de media af of en in welke mate de voortgang van de voorgestelde maatregelen ook gemonitord wordt. In weer andere gevallen eindigt het proces in een zwart gat vanwege tijdgebrek of andere prioriteiten. Er vindt geen officiële rapportage plaats en ieder gaat over tot de orde van de dag. Het blijkt in de politieke praktijk niet altijd gemakkelijk te zijn om overzicht vol te houden. Indien een thema in het brandpunt van de belangstelling staat en de leden van het Congres overstelpt worden met media-aandacht, dan is het niet moeilijk om te controleren. Het vergt echter doorzettingsvermogen om dergelijk onderzoek vol te houden indien de media zich ervan afkeren en het onderzoek tot in detail moet worden uitgevoerd. In een dergelijke situatie wordt de verleiding groot om de aandacht te richten op nieuwe thema's, welke wél leven in het publiek debat. Controlewerk is soms ook monnikenwerk; het vereist langdurig inwerken in de cijfers en kleine letters van een dossier. Gedegen controleren kan vervelend zijn; het is in ieder geval minder afwisselend dan het telkens meeliften op de nieuwste hype of het jongste incident.

## De Commissie

*"The Committee on Oversight and Government Reform is the main investigative committee in the U.S. House of Representatives. It has jurisdiction to investigate any federal program and any matter with federal policy implications."*<sup>555</sup>

Het Huis van Afgevaardigden heeft een gespecialiseerde commissie ingesteld die zich toe legt op het verrichten van oversight onderzoek. Deze commissie bestaat uit een vijftal subcommittees, elk met een eigen focus en specialisatie. De Senaat heeft een eigen Committee on Governmental Affairs met een vergelijkbare doelstelling. Oversight Committees onderzoeken de effectiviteit en efficiëntie van wet- en regelgeving en de wijze waarop het overheidsbeleid in de praktijk uitpakt; zij hebben een *'hunting and efficiency license'*. Daarbij wordt tevens het opereren van de verschillende departementen en agentschappen in ogenschouw genomen. Naast deze controlerende activiteiten kunnen oversight commissies zich ook expliciet richten op het agenderen van nieuwe kwesties op de politieke agenda, bijvoorbeeld via toekomstverkenningen.

Oversight vindt niet alleen plaats via de gespecialiseerde commissies, maar is ook onderdeel van het regulier werk van de begrotingscommissies – Committees on Appropriations – en de commissies die gerelateerd zijn aan de diverse vakdepartementen. In de 'Legislative Reorganization Act' is afgesproken dat *"(...) each standing committee shall review and study, on a continuing basis, the application, administration, and execution of those laws or parts of laws, the subject matter of which is within the jurisdiction of that committee."* (84 Stat. 1156, 1970)

Ieder 'standing committee' wordt daarnaast geacht om elk jaar haar voornemens met betrekking tot oversight onderzoek in een plan te gieten en dit oversight plan in te leveren bij de Committee on Government Reform. Op deze wijze kan afstemming plaats vinden tussen het onderzoek in de verschillende commissies en wordt dubbel werk voorkomen.<sup>556</sup> De inzet is dat alle grote thema's of dossiers minimaal eens in de 10 jaar doorgelicht worden.

Er zijn aanwijzingen dat het verrichten van oversight onderzoek door een gespecialiseerde commissie een grotere mate van onafhankelijkheid kent dan oversight dat verricht wordt door een vakcommissie. Dit fenomeen kan ook verklaard worden. In de vaste commissies nemen vaak leden plaats die affiniteit hebben met de thematiek in kwestie. In de commissie voor landbouw zitten relatief veel parlementariërs met historische wortels in de agrarische sector en in de commissie voor cultuur zijn het doorgaans leden van het Congres die affiniteit hebben met kunst en cultuur' die het woord voeren. Men is vaak genegen om het beleid op hoofdlijnen te steunen, maar op onderdelen kritisch te zijn of bij te willen sturen. In algemene zin steunt men een ambitieus optreden van de overheid op het betreffende terrein en zou dit beleidsveld ruimer bedield mogen worden in (de financiële) verhouding tot andere beleidsterreinen. Daarentegen is in de context van gespecialiseerde oversight commissies van een dergelijke binding met een beleidsterrein veel minder sprake. Leden van een oversight commissie blijken kritischer te staan ten opzichte van het beleidsveld in algemene zin; nut en noodzaak van grote programma's of substantiële onderdelen van de begroting staan vaker ter discussie.<sup>557</sup>

Ten slotte vindt oversight ook plaats via de figuur van ad hoc onderzoek (Select Investigative Committees). Bij grote rampen of incidenten wordt een gespecialiseerde commissie ingesteld die het onderwerp diepgaand onderzoekt en daarover rapporteert. Beroemde voorbeelden hiervan zijn de Senate Watergate Committee (1973-1974) en the House Select Committee on the Iran-Contra Affair in 1987.

De precieze taken en bevoegdheden van een commissie, van de voorzitter (Chairman) van een commissie, en de eventuele subcommissies, kan per commissie verschillen. In sommige commissies heeft een voorzitter zelfstandig de bevoegdheid om bijvoorbeeld subpoena's (dagvaarding, zie hierna) uit te vaardigen, terwijl in andere commissies daarvoor een meerderheid nodig is. Ook de cultuur verschilt van commissie tot commissie; in sommige gevallen werken 'Chair' en 'Ranking Member' (aanvoerder van de minderheidsfractie) intensief en redelijk eendrachtig samen. In andere gevallen wordt de minderheidspartij continue overruled.

### **Minderheden en individuen**

Een minderheid in het Congres kan proberen een onderwerp op de publieke agenda te plaatsen, via speeches, persberichten, etcetera. Ze kan haar eigen staf onderzoek laten verrichten en de resultaten daarvan openbaren. Minderheden kunnen ook hoorzittingen organiseren, maar de politieke resultaten ervan zijn minimaal indien de meerderheidspartij afwezig blijft. Minderheden kunnen wel getuigen oproepen voor

een Hearing, maar hebben niet het recht om mensen te dwingen om te verschijnen (subpoena). De meerderheidspartij beschikt over belangrijke wapens om de minderheidspartij het werken moeilijk te maken. Zo controleert de meerderheid 'the Rules Committee', waarin de regels over de werkwijze worden vastgesteld. Tot welke situaties dit kan leiden beschreef Henry Waxman in de periode dat Democraten een minderheidspositie innamen (met bijna de helft van de congreszetels):

*"The only amendments we are allowed to offer on the floor are the ones that the Republican Leadership knows will be defeated. As a result, many of our best and most promising ideas can never be debated" (Waxman, 2006)*

In de praktijk komt het regelmatig voor dat een individueel lid van het Huis of de Senaat een vorm van oversight onderzoek start. Soms wordt een dergelijk onderzoek geagendeerd door de kiezers in zijn district, die middels brieven en telefoontjes de aandacht vragen voor een bepaalde kwestie. Zijn stafleden houden dan interviews, of organiseren ad hoc hearings. De gesprekspartners worden uitgenodigd, maar zijn niet verplicht om te verschijnen; voor het houden van officiële hearings is een meerderheid noodzakelijk. Wel kan een lid van het Congres aan een onderzoeksbureau een opdracht geven, of the Government Accountability Office vragen om een nadere studie naar het onderwerp in kwestie.

## Hearings

Het Congres beschikt over verschillende bevoegdheden en instrumenten om de uitvoerende macht te kunnen controleren. De bevoegdheden van het Congres en het daarbij behorend instrumentarium worden o.a. behandeld in Hamilton 1976, McCubbins en Schwartz 1984, Gude 1985, Aberbach 1990, Rosenberg 1995, Wellborn en Kolakowski 2001, Harfst en Schnapp 2003, Schickler 2003, Fisher 2004, Relyea 2005, Kaiser 2006. In dit kader worden achtereenvolgens de instrumenten 'hearing', 'subpoena' en 'impeachment' beschreven.

Een hearing is een bijeenkomst georganiseerd door het Congres, welke erop gericht is om informatie te verkrijgen over een bepaald onderwerp of persoon. Er zijn vier typen hearings: de *legislative hearing* dient ter voorbereiding van wetgeving, de *oversight hearing* vindt plaats in het kader van controlerende werkzaamheden, een *investigative hearing* wordt georganiseerd rond specifieke dossiers waarbij er verdenking is van serieuze problemen en een *confirmation hearing* wordt alleen ingezet door de Senaat in gevallen waarin men de nieren wil proeven van een persoon die door de President genomineerd is voor een hoge politieke of ambtelijke functie.

De commissiestaven vervullen een belangrijke rol bij het voorbereiden van hearings. Meestal start de staf met het afnemen van een reeks informele interviews, welke gevolgd worden door officiële getuigenissen tijdens de hearings. Het komt echter ook voor dat de figuur van 'Staff Depositions' wordt ingezet. Hierbij krijgen stafleden de bevoegdheid om getuigen onder ede te horen. Dit heeft als voordeel dat in een vroeg stadium zoveel mogelijk waarheidsgetrouwe verklaringen worden verkregen, zonder

dat hiervoor een beroep moet worden gedaan op de schaarse tijd van leden van het Congres. Voor de getuigen kan het ook aantrekkelijk zijn om een verklaring af te leggen zonder directe aandacht van de media. In de VS speelt ook het logistieke element een rol van betekenis; stafleden kunnen gemakkelijk naar de woonplaats van de getuige reizen om daar de verklaring af te nemen, terwijl bij een hearing door leden van het Congres de getuigen naar Washington D.C. worden genodigd. Op basis van de voorbereidende verklaringen kan de Commissie besluiten welke getuigen zij daadwerkelijk nogmaals wil oproepen voor een hearing. De bevoegdheid tot het onder ede horen door stafleden wordt per keer afgewogen en geregeld; er bestaat geen generieke bevoegdheid welke daarin voorziet.<sup>558</sup>

Per jaar worden enkele duizenden hearings gehouden. De personen die gehoord worden, hebben heel verschillende achtergronden; vaak zijn het ambtenaren of vertegenwoordigers van bedrijven of maatschappelijke organisaties. In sommige gevallen worden ook ministers bevraagd of collega volksvertegenwoordigers; zoals bijvoorbeeld senator Sam Nunn die door de Commissie van het Huis van Afgevaardigden wordt gehoord over het buitenlands beleid. In sommige gevallen zijn ook Congresleden aanwezig die geen lid zijn van de betreffende commissie; zij kunnen toch van de voorzitter spreektijd krijgen. Soms is de gehele commissie aanwezig bij een hearing, maar regelmatig is dat ook niet het geval. Minimaal behoort er één lid van een commissie (in de Senaat) of twee leden (Huis) aanwezig te zijn. Bij de start wordt een openingsstatement door de voorzitter uitgesproken, met verwijzing naar de geschiedenis van het dossier. De openingsstatements van de andere leden van de commissie worden niet uitgesproken, maar wel aan de formele beraadslaging gehecht; een maatregel die veel tijd bespaart.

In de meeste gevallen zijn de hearings redelijk open en plezierige gedachtewisselingen. De genodigden lezen vaak een vooraf opgestelde verklaring voor, waarna er ruimte is voor het stellen van vragen door volksvertegenwoordigers. In gevallen waarin er sprake is van sterke politieke meningsverschillen, gaat het er minder open en zachtzinnig aan toe. In het voorjaar van 2007 speelde de kwestie rond de Attorney-General Gonzalez (Minister van Justitie), die een achttal 'Attorneys' (Officieren van Justitie) had ontslagen, volgens velen op basis van politieke motieven. De kwestie haalde regelmatig de voorpagina's, ook in Nederland. Op 10 mei 2007 werd Gonzalez gehoord door de House Judiciary Committee. Insiders voorspelden dat het er redelijk 'bloederig' aan toe zou kunnen gaan. In een dergelijke situatie gaat het ook niet zozeer om processen van waarheidsvinding, maar veel meer om een politieke afrekening. In een dergelijke situatie volgen de vragen elkaar in hoog tempo op, krijgt de gehoorde nauwelijks de gelegenheid om uit te praten en is er duidelijk sprake van coördinatie van de vraagstelling onder partijgenoten, waarbij het ene Democratische kamerlid voortbouwt op de vragen die zijn voorganger stelde. Op deze wijze wordt geprobeerd de ondervraagde in de hoek te drijven. Bij deze hearing kreeg Gonzalez nauwelijks de gelegenheid om antwoorden te geven, maar voor zover hij daartoe in de gelegenheid werd gesteld, waren zijn antwoorden vooral nietszeggend. Een ook in Nederland herkenbaar patroon was het reageren op een vraag met een betoog dat weliswaar



betrekking had op het thema in kwestie, maar dat de vraag onbeantwoord liet. In andere gevallen volstond hij met een eenvoudig *'I can't remember'*. De volgende dag deed de Washington Post verslag over deze hearing onder de veelzeggende kop *'Another Hearing, Another Chance to Say Nothing'*.<sup>559</sup> Het beroep op 'ik weet het niet', of 'dat kan ik me niet herinneren' is overigens niet het eind van het verhaal. Vaak zijn er mogelijkheden om andere getuigen te verhoren, of om papieren sporen te volgen via brieven, notities of emails. Op deze wijze kunnen ontbrekende puzzelstukjes gevonden worden, waarna alsnog een volledig beeld ontstaat van de loop der gebeurtenissen. Hoewel Gonzalez langdurig gesteund werd door toenmalig President Bush, moest hij enkele maanden later toch aftreden.

Het niveau van de hearings kan sterk verschillen. Wat dat betreft is het net als bij een theatervoorstelling: *"Sometimes the play is good, sometimes it stinks."*<sup>560</sup> In sommige gevallen is er door stafleden uitgebreid voorwerk verricht en worden scherpe vragen voorbereid, waarbij soms ook de ondersteuning van wetenschappers of CRS wordt ingeroepen. Bij deze vragen wordt dan ook geanticipeerd op de antwoorden die waarschijnlijk gegeven gaan worden en de vervolgvragen worden daarop toegesneden. Het komt echter ook regelmatig voor dat er nauwelijks voorbereiding of afstemming plaats vindt. In deze gevallen worden de getuigenissen aangehoord en worden voor de vuist weg enkele vragen gesteld. Iedere volksvertegenwoordiger wil graag zijn eigen vragen stellen, mede met het oog op de televisiecamera's die vrijwel altijd aanwezig zijn. Daardoor vinden er regelmatig dubbelingen in vragen plaats, of fragmentatie van het verhoor met uitweidingen over uiteenlopende details. De getuigen kunnen desgewenst ook reageren op elkaar, als de voorzitter dit tenminste toestaat. Op deze wijze kan er soms een soort paneldiscussie ontstaan tussen experts. De kwaliteit van de voorbereidingen en de getuigenissen zijn voor een belangrijk deel bepalend voor de kwaliteit van de uitkomsten van de hearing.

Overigens is het een politieke keuze welke getuigen gehoord worden. De 'majority party' stelt deze getuigenlijst vast en de minderheidspartij mag meestal slechts één getuige leveren. Ook al zijn de verhoudingen vaak sterk gepolitiseerd, toch biedt een goed samenspel tussen de voorzitter van een commissie en de leider van de minderheidspartij van deze commissie (Ranking Member) de beste garantie dat een commissie effectief kan opereren. Deze samenwerking verschilt van commissie tot commissie en lijkt met name afhankelijk te zijn van de chemie tussen personen. In het kader van het borgen van een goede controle is wel voorgesteld om de Committees on Oversight per definitie te laten leiden door een lid van het Congres die van een andere partij afkomstig is dan de President. Op deze wijze zou het kritisch vermogen van het Congres versterkt worden. Deze voorstellen hebben echter nooit een meerderheid gekregen.

Bij hearings zijn mensen niet verplicht te verschijnen, maar in het overgrote deel van de gevallen wordt gehoor gegeven aan de uitnodiging van het Congres. Indien het Congres personen wil dwingen te getuigen, kan zij een subpoena uitvaardigen (zie hierna). Het Congres kan getuigen onder ede horen, maar in de praktijk wordt deze eedverklaring

vaak achterwege gelaten. Het afleggen van valse verklaringen is strafbaar – ook indien er geen sprake is van meened – en de straf kan oplopen tot vijf jaar gevangenisstraf (18 U.S.C. 1001). Een commissie mag verlangen dat getuigen voorafgaand aan de hearing een schriftelijke verklaring opstellen over het onderwerp in kwestie. Het ondervragen van de getuigen geschiedt in beginsel door de leden van de commissie, maar ook leden van de staf van de commissie kunnen vragen stellen aan de getuigen.

De vergaderingen van de ‘Congress Committees’ zijn overigens goed toegankelijk. In de VS kunnen mensen vrijelijk de parlamentsgebouwen bezoeken waarin de commissievergaderingen plaatsvinden. Het openbaar karakter van de hearings is weliswaar vanuit het perspectief van transparantie wenselijk, maar kan op gespannen voet staan met eisen van nationale veiligheid. Het komt dan ook wel voor dat bijvoorbeeld rond een onderwerp als ‘Terrorisme en Internet’ bepaalde getuigen eerst in een hearing in het openbaar worden ondervraagd, waarna er ‘staff briefing’ achter gesloten deuren plaats vindt, waar alleen leden van het Congres en hun stafmedewerkers toegelaten worden.

In zekere zin zijn hearings te beschouwen als kristallisatiemomenten in het uitoefenen van parlementaire controle. Bij een hearing kunnen grote belangen op het spel staan. Het is het moment van de waarheid, waarbij betrokkenen in alle openbaarheid en vaak onder het oog van de camera’s hun getuigenis afleggen. Voor leden van het Congres vormen hearings een momentum, vanwege de noodzakelijke voorbereidingen en de daarmee gepaard gaande media aandacht. Voor ministers en ambtenaren zijn hearings risicovolle gebeurtenissen, waarbij reputaties versterkt of gebroken kunnen worden.

## Subpoena

Het Congres heeft de bevoegdheid om een subpoena uit te vaardigen. Een subpoena is een dagvaarding waarbij de gedaagde verplicht is om ook daadwerkelijk te verschijnen. Het kan een oproep aan individuele burgers betreffen, maar ook ambtenaren of ministers kunnen middels een subpoena gedwongen worden om een getuigenis af te leggen. In sommige gevallen wordt bepaald dat het afleggen van een fysieke getuigenis niet nodig is indien voor een bepaalde datum een aantal specifieke documenten aan de betreffende Commissie worden overlegd. Deze bevoegdheid tot subpoena komt toe aan de Senaat, het Huis, de reguliere commissies en hun subcommissies. In het Huis van Afgevaardigden is in beginsel een meerderheid van de betreffende commissie nodig voor het uitvaardigen van een subpoena, in de Senaat volstaat een derde van de commissie voor een subpoena.<sup>561</sup> Deze bevoegdheid kan ook gedelegeerd zijn aan de voorzitter van de commissie (Chair), of aan de tandem van voorzitter en leider van de minderheidsfractie. De toedeling van bevoegdheden hangt af van de procedures en regels die voor de betreffende commissie gelden, welke de commissie ook zelf kan wijzigen. De mate waarin een subpoena wordt uitgevaardigd, verschilt sterk per commissie en ook sterk per voorzitter. Voormalig voorzitter Burton van the Oversight Committee vaardigde in de eerste vier maanden van zijn voorzitterschap ongeveer

100 subpoena's uit, terwijl zijn opvolger Waxman zich in hetzelfde aantal maanden beperkte tot een fractie daarvan (5 subpoena's).

Een subpoena kan met kracht van wet worden afgedwongen. In april 2007 werd de Minister van Buitenlandse Zaken Condoleeza Rice gedaagd om voor the House Committee on Oversight te verschijnen vanwege haar kennis over de besluitvorming over de inval in Irak. Zij gaf aan daar weinig voor te voelen, onder verwijzing naar '*the Executive Privilege*' (zie voor een uitgebreide bespreking van dit leerstuk later in dit hoofdstuk). Bij een blijvende weigering had het Congres haar '*contempt power*' kunnen inzetten, waarbij Rice strafrechtelijk vervolgd zou worden wegens minachting van het Congres. In verreweg de meeste gevallen is een subpoena echter voldoende om een onwillige getuige te laten verschijnen en uiteindelijk koos ook Rice eieren voor haar geld. Indien een getuige volhardt in de weigering te verschijnen, dan kan hij of zij gestraft worden wegens minachting van het Congres met (maximaal) een jaar gevangenisstraf en/of een geldboete tot \$ 100.000.-.<sup>562</sup>

Getuigen kunnen wel '*the Fifth Amendment*' invoeren, welke bepaalt dat mensen niet gedwongen mogen worden om getuigenis af te leggen die ertoe leidt dat ze zelf in staat van beschuldiging worden gesteld. "*(...) no person ... shall be compelled in any criminal case to be a witness against himself...*" (Fifth Amendment to the Constitution). Een commissie kan met een gekwalificeerde – tweederde – meerderheid bepalen dat de informatie uit de getuigenis niet gebruikt mag worden in een strafrechtelijke procedure. Een bekende casus waarin deze '*Congressional Grants of Immunity*' zijn gebruikt was de 'Iran-Contragate' affaire, waarbij aan Oliver North en John Poindexter strafrechtelijke immuniteit verleend werd. Het Congres gaat daartoe over in situaties waarin parlementaire waarheidsvinding van groter belang wordt geacht dan strafrechtelijke vervolging van de persoon in kwestie. Overigens wordt de garantie van immuniteit zeer terughoudend gebruikt; gemiddeld gaat het jaarlijks om enkele gevallen.

## Impeachment

In uitzonderlijke gevallen kan het Congres ook overgaan tot 'impeachment'. Impeachment is een afzettingsprocedure die het Congres kan inzetten tegen ministers, rechters of ambtenaren die verdacht worden van een politiek misdrijf. Voor een succesvolle impeachment procedure zijn gekwalificeerde meerderheden noodzakelijk: meer dan de helft van het Huis van Afgevaardigden moet instemmen met het starten van de procedure en voor veroordeling is een tweederde meerderheid in de Senaat nodig. De impeachment procedure kan alleen worden ingezet indien er sprake is van '*Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors*'. De bekendste impeachment procedure vond plaats tegen president Nixon vanwege de Watergate affaire. Interessant in dit kader is het feit dat de drie aanklachten die door the House Judiciary Committee tegen Nixon zijn geformuleerd allemaal betrekking hadden op het informatiebeleid van de President. De eerste aanklacht betrof het feit dat de President weigerde over te gaan tot onderzoek naar de Watergate inbraken. In de tweede aanklacht werd de President

verweten dat hij de FBI en de Secret Service had ingezet bij het illegaal verzamelen van informatie over individuele personen. De derde aanklacht betrof de weigering om te voldoen aan door het Congres uitgebrachte subpoena's om informatie te verschaffen. Een meer recente poging tot impeachment was de aanklacht tegen President Clinton aangaande 'ongepaste seksuele contacten' en zijn verklaringen daaromtrent aan het Congres, welke het aanzien van het ambt geschaad hadden. Tot een veroordeling is het niet gekomen. Het aantal daadwerkelijke veroordelingen wegens impeachment is op twee handen te tellen en het aantal daadwerkelijk ingezette procedures bedroeg anno januari 2007 niet meer dan 17 over de afgelopen tweehonderd jaar (CRS, 2007). In kwantitatieve termen is impeachment dus een volstrekt marginaal instrument van het Congres, maar de aanwezigheid ervan en de dreiging om over te gaan tot impeachment kan ertoe leiden dat vertegenwoordigers uit de Executief ruimhartiger meewerken en meer informatie verschaffen dan dat zij zonder het bestaan van dit instrument gedaan zouden hebben.

### **Oversight strategieën**

Er zijn verschillende strategieën om de informatievoorziening ten behoeve van oversight activiteiten vorm te geven. Een bekend onderscheid is de keuze tussen 'police patrol' en 'fire alarm' oversight (McCubbins en Schwartz 1984). Bij de strategie van police patrol gaat het Congres op zoek naar informatie door periodiek op uiteenlopende plaatsen te surveilleren en waar nodig een nader onderzoek in te stellen. Deze strategie is relatief arbeidsintensief, maar biedt wel de meeste waarborgen dat er geen belangrijke dingen over het hoofd worden gezien. De strategie van 'fire alarm' is erop gericht om snel en effectief zicht te krijgen op tekortkomingen in het bestuur, met gebruikmaking van de civil society. Om in de beeldspraak te blijven: door op elke hoek van de straat een brandalarm te installeren en lokale gemeenschappen de beschikking te geven over een eigen brandweer, kan het Congres zich terughoudender opstellen. In deze 'fire alarm' strategie is het van belang om via regels en procedures de toegankelijkheid en transparantie van het openbaar bestuur te waarborgen. Gedacht kan worden aan verplichte vormen van consultatie bij de ontwikkeling van wetten en maatregelen, of aan bepalingen omtrent de openbaarheid van bestuur. Beide strategieën – police patrol en fire alarm – hebben voordelen en nadelen. De patrouille is arbeidsintensiever en duurder, maar biedt meer waarborgen. De brandalarm methode is effectiever en goedkoper, maar is ook meer gericht op incidenten en gaat voorbij aan 'langzaam smeulend vuur'. Dertig jaar terug lag volgens McCubbins het zwaartepunt bij de brandalarm methode, maar de afgelopen decennia is de politie patrouille meer in zwang gekomen. De huidige praktijk in Amerika laat vooral mengvormen zien.

Sinds het begin van de jaren '70 van de vorige eeuw groeit het aantal oversight activiteiten in het Congres. (Aberbach, 1990:40) De resultaten van het beleid werden steeds belangrijker in de ogen van kiezers en journalisten. Een democratisch lid van het Huis van Afgevaardigden formuleerde het aldus:

*'I think the people of the United States are saying: 'We don't want any more new programs. We want existing programs to work better.' (...) In the 1960s you had to go back to your district and say: 'I passed the Joe Zilch piece of handicapped elephant legislation.' (...) And you've got a new bill on the wall, and that was what you wanted. Well, that's not where the returns are now. The political returns are from oversight.'*<sup>563</sup>

Deze groei in activiteiten kan ten dele op het conto worden geschreven van gespecialiseerde 'oversight committees', maar is ook waarneembaar in de activiteiten van de reguliere vakcommissies. Indien de meerderheid van het Congres van een andere politieke kleur is dan de regerend president, groeit het aantal oversight activiteiten substantieel.<sup>564</sup> Uit recent onderzoek blijkt dat de overgang van 'Unified Government' (President en meerderheid Congres van zelfde politieke signatuur) naar 'Divided Government' (President en meerderheid Congres van andere politieke signatuur) tot een vervijfvoudiging van het aantal hearings leidt. (Kriner en Schwarz, 2008:295).

### **Preferente methoden Oversight**

Er is onderzoek gedaan naar de frequentie waarin de verschillende methoden voor oversight worden ingezet. Op basis van een onderzoek onder Members of Congress en stafleden kan een top 5 gedestilleerd worden van favoriete methoden:

- 1) *Staff communication with agency personnel*
- 2) *Program evaluations done by congressional support agencies*
- 3) *Oversight hearings*
- 4) *Staff investigations and field studies*
- 5) *Program reauthorization hearings.*<sup>565</sup>

Het is in zekere zin opmerkelijk dat deze vijf instrumenten die in de VS veelvuldig ingezet worden, in het Nederlandse politieke systeem nauwelijks gebruikt worden. Belangrijke kenmerken van het contyrolesysteem in de VS zijn een open informatie-relatie met de Executief, de mogelijkheid voor het Congres om zelfstandig evaluaties en beleidsdoorlichtingen te (laten) verrichten en een capabele staf met voldoende expertise om informatie te verzamelen en bewerken. Al met al lijkt het vigerende systeem van oversight in de VS redelijk goed te werken. Dat is althans de conclusie van Aberbach in zijn studie naar de politieke dimensies van oversight door het Congres. In drie kwart van de gevallen vinden na oversight hearings vervolcontacten plaats met departementen om de stand van zaken met betrekking tot de geconstateerde problemen te bespreken. Ongeveer de helft van de oversight hearings leidt tot nieuwe wet- of regelgeving.<sup>566</sup> De wetenschap dat men opgeroepen kan worden voor hearings is een stimulans voor ambtenaren om de zaken te regelen in lijn met de eerder gearticuleerde wensen van het Congres in termen van bereik, effectiviteit en efficiëntie. Op hoofdlijnen lijkt het systeem effectief te zijn:

*'(...) one can say it works remarkably well when it comes to oversight. It is open: information flows freely (certain in the domestic policy area); elected politicians have a staff system that gives them access to information; and Congress has the means to express itself relatively free from executive dominance. Evaluations of programs and policies are produced not only by executive branch agencies but by committee staff and by support agencies linked directly to Congress.'*<sup>567</sup>

### 6.1.5 Staf van het Congres

In de voorgaande paragraaf zijn de belangrijkste instrumenten van het Congres beknopt beschreven. In deze paragraaf zal de rol van de staf van het Congres en de betekenis van ondersteunende organisaties behandeld worden. Het Congres was tot in de jaren '70 voor haar informatievoorziening sterk afhankelijk van de Executief; zij beschikte nauwelijks over mogelijkheden om zelfstandig informatie te vergaren. De afgevaardigde Mosher verwoordde dit puntig in het debat bij de oprichting van de Office for Technology Assessment: *'We in the Congress are constantly outmanned and outgunned by the expertise of the executive agencies.'*<sup>568</sup> Als reactie op de groeiende macht en omvang van de bureaucratie is het Congres haar informatiepositie gaan versterken. Grofweg zijn daarbij twee strategieën gehanteerd. In de eerste plaats is de staf van het Congres sterk uitgebreid. Deze uitbreiding betrof zowel de ondersteuning van de individuele leden van het Huis van Afgevaardigden en de Senaat, als de bestaafing van de honderden commissies van het Congres (commissiestaven). Ten tweede heeft een sterke uitbreiding plaatsgevonden van ondersteunende diensten als GAO, CBO en CRS.

Ieder lid van het Congres heeft de beschikking over een persoonlijke staf. Deze staf is deels werkzaam in de staat waar de afgevaardigde uit afkomstig is en opereert deels vanuit Washington DC. De omvang van de staf is afhankelijk van de grootte van de staat of district en verschilt per persoon. Over het algemeen hebben senatoren een omvangrijker staf dan de leden van het Huis van Afgevaardigden. Naast de persoonlijke medewerkers kan een lid van het Congres ook een beroep doen op de – veelal partijgebonden – medewerkers van de verschillende Committeees (kamercommissies). Een voorbeeld is the Committee on Oversight and Government Reform. Deze commissie heeft 60 stafmedewerkers van de meerderheidspartij (anno 2007 de Democraten) en 30 stafmedewerkers van de minderheidspartij (Republikeinen). Daarbij komen nog de medewerkers van de 4 Subcommittees van dit Committee on Oversight; daar zijn in totaal nog eens 20 medewerkers actief. Als gezegd is de staf van de verschillende commissies grotendeels partijgebonden en kunnen de leden van de commissies een gericht beroep doen op hun steun en capaciteit. Gemiddeld genomen heeft een lid van het Congres daarmee de beschikking over 40 tot 60 medewerkers. Door de toenemende omvang van de staf is het Congres de laatste decennia beter geëquipeerd om tegenwicht te bieden aan de Executief. Anno 2010 beschikt het Congres in beginsel over voldoende expertise en menskracht om de plannen en beleidsvoorstellen van de regering kritisch te kunnen beoordelen.

*'Greater legislative resources serve to increase legislative influence on administrative agencies (...) Greater financial resources, longer sessions and larger staffs enhance the legislature's capacity to monitor agency actions, thereby reducing agencies' informational advantages vis-à-vis the legislature' (Woods, 2006:586,590).*

	aantal medewerkers
average Member House of Representatives	14
Henri Waxman, Member of the House (waarvan 6 in homestate, 11 in Washington DC)	17
average Member Senate	37
Senator Voinovich, Ohio (waarvan 40 in homestate, 30 in Washington DC)	70
Committee on Homeland Security	40
Committee on Armed Services	40
Committee on Appropriations	80
Committee on Oversight and Government Reform (inclusief vijf subcommissies)	110

Figuur 6.5: Kwantitatieve ondersteuning Members of Congress<sup>569</sup>

### Persoonlijke staf

De stafleden informeren hun senator via dagelijkse en wekelijkse rapportages, waarin kort de highlights en ontwikkelingen worden geschetst rond een bepaald beleidsterrein. Er zijn korte lijnen met andere stafleden en met de politiek benoemde topambtenaren op de verschillende ministeries, voor zover ze dezelfde politieke kleur hebben. Er heerst een grote hectiek op de burelen van de leden van het Congres; alles moet snel, mede gezien de wisselwerking met de media. Een telefoontje van een journalist moet snel beantwoord kunnen worden; een dag nader onderzoek is vaak al te lang. Stafleden hebben één gemeenschappelijk doel: ervoor zorgen dat hun 'Member of Congress' wordt herkozen bij de volgende verkiezingen. De persoonlijke staven en commissiestaven bestaan vooral uit jonge mensen. Deze zijn energiek en politiek gedreven. Paul Volcker, voormalig voorzitter van the Federal Reserve stelde in de Hearings on Legislative-Executive relations

*"The Congress has had extremely able staff over the years. Congress tends to attract more aggressive, young, bright people now than does the Executive."*<sup>570</sup>

De meesten van hen maken echter na verloop van tijd de overstap naar advocatenkantoren of lobbyfirma's; welke een beter salaris bieden. Deze dynamiek leidt ertoe dat het collectief geheugen binnen de staf vaak beperkt is. Dit kan gecompenseerd worden door de ondersteuning vanuit bijvoorbeeld CRS, waar mensen zich soms tientallen jaren richten op één thema.

### Commissiestaf

De staf van een commissie is vaak meer ervaren dan de persoonlijke staf van een lid van het Congres. De commissiestaf volgt een dossiers soms al decennia en kent alle voetangels en klemmen. De commissiestaf speelt dan ook vaak een belangrijke rol bij het oversight onderzoek. Daartoe worden soms ook gespecialiseerde bureaus



ingeschakeld, of wordt expertise geleend van de departementen. De informele lijnen die stafleden onderhouden met ambtenaren uit de departementen komen bij het verrichten van oversight onderzoek goed van pas. Stafleden vervullen een belangrijke rol bij het verzamelen van informatie, het ontwikkelen van alternatieven en de positiebepaling van leden van het Congres. (Whiteman 1995). Zij zijn de ogen en oren van leden van het Congres, waarbij sommigen zich toeleggen op het onderhouden van contacten met kiezers en anderen een breed netwerk ontwikkelen op de departementen. Ervaren stafleden hebben vrijwel wekelijks contact met relevante ambtenaren op departementen. (Aberbach, 1990:83). Door het onderhouden van een 'diagonaal netwerk' door de verschillende lagen van de organisatie, kan een staflid verschillende puzzelstukjes in elkaar passen en een samenhangend beeld reconstrueren.

### **Government Accountability Office**

*"GAO supports the Congress in meeting its constitutional responsibilities and helps improve the performance and ensure the accountability of the federal government for the benefit of the American people."*<sup>571</sup>

The U.S. Government Accountability Office (GAO, voorheen bekend als 'General Accounting Office') is opgericht in 1921 als 'waakhond' van het Congres. GAO doet onderzoek naar de besteding van overheidsgelden en stelt lastige vragen aan de departementen. In zekere zin is GAO te vergelijken met de Nederlandse Algemene Rekenkamer, met als belangrijkste verschil dat GAO nauw gelieerd is aan het Amerikaans Congres, terwijl de Nederlandse Algemene Rekenkamer een zelfstandig 'Hoog College van Staat' is. GAO verricht onderzoek naar de effectiviteit van het overheidsbeleid (worden de doelen bereikt?), de efficiency van beleidsmaatregelen (kan het tegen lagere kosten?) en de rechtmatigheid van uitgaven (klopt het in juridische zin). Het onderzoek wordt soms op eigen initiatief gestart en in andere gevallen op verzoek van een commissie. Behalve het doorrekenen en controleren van de financiële stromen binnen de departementen, verricht GAO ook zelfstandige analyses en programma-evaluaties. GAO onderzoekt de wijze waarop wet- en regelgeving wordt uitgevoerd en verricht ook '*special investigations*' naar onderwerpen die nadere aandacht verdienen. Het betreft dan vaak ingewikkelde vragen, waarvoor langdurig onderzoek noodzakelijk is. GAO heeft de positie en competentie om diep in de boeken van de departementen te duiken en forensisch accountantsonderzoek te verrichten. De onderzoeken van GAO zijn niet alleen gericht op het signaleren van problemen, maar bevatten ook aanbevelingen en oplossingsrichtingen. Er zijn verschillende vormen waarin het onderzoek van GAO condenseert; soms worden lijvige rapporten geproduceerd, in andere gevallen compacte memo's, terwijl soms ook volstaan wordt met getuigenverklaringen of mondelinge briefings. The Government Accountability Office werkt in opdracht van het Congres, is onafhankelijk en onpartijdig. Deze onpartijdigheid blijkt onder andere uit het feit dat zij niet alleen onderzoek verricht in opdracht van de meerderheid van het Congres, maar ook onderzoekswensen van de minderheidspartij honoreert. Ook individuele leden van het Congres kunnen een beroep doen op de diensten van GAO, met dien verstande dat daarbij altijd de beschikbare capaciteit wordt meegewogen.

GAO beschikt over een staf van ruim 3.000 medewerkers en claimt een grote *'return on investment'*.

**Measurable financial benefits from GAO work:**

- *'return on investment of \$43 billion*
- *an \$ 80 return on every dollar invested in GAO*
- *80 percent of the recommendations GAO made five years earlier had been implemented.'*<sup>572</sup>

*Figuur 6.6: Measurable financial benefits from GAO work*

De directeur van GAO – 'Comptroller General' – wordt benoemd door de President na instemming door de Senaat. Het betreft een aanstelling voor 15 jaar en de Comptroller General heeft alleen al uit dien hoofde een onafhankelijke positie. Hij beschikt onder andere over de mogelijkheid om de financiële kraan dicht te draaien en budgetten stop te zetten. Toch lijkt ook GAO minder kritisch in een periode van 'Unified Government'; zo bestond ook in de periode 2001-2006, waarbij de President en de meerderheid van het Congres van dezelfde politieke signatuur waren, bij GAO terughoudendheid om onderzoek te doen naar de rol van het Witte Huis (Waxman 2006). GAO heeft een bijzondere relatie met het Office for Management and Budget (OMB) dat deel uitmaakt van het Witte Huis. De voorbereiding van de begroting die de President presenteert bij het uitspreken van 'the State of the Union', vindt voor een belangrijk deel plaats via het OMB. Het OMB overziet de financiële stromen bij de departementen en agentschappen en regisseert het proces van financiële informatievoorziening aan het Congres. GAO en OMB hebben elkaar nodig en zijn tegelijkertijd elkaars natuurlijke tegenspelers als financieel centrum van achtereenvolgens de Legislatief en de Executief.

## CBO

*'CBO's mandate is to provide the Congress with:*<sup>573</sup>

*Objective, nonpartisan, and timely analyses to aid in economic and budgetary decisions on the wide array of programs covered by the federal budget and  
The information and estimates required for the Congressional budget process.'*

The Congressional Budget Office (CBO) verricht budgetanalyses en verkenningen ten behoeve van het Congres. CBO heeft enige overeenkomsten met het Centraal Planbureau zoals we dat in Nederland kennen, met dien verstande dat CBO een instituut is dat werkt in opdracht van de volksvertegenwoordiging (het Amerikaans Congres), waar het CPB nauw gelieerd is aan de uitvoerende macht (Ministerie van Economische Zaken). Het CBO is de rekenmeester van het Congres als het gaat om actuele begrotingen, toekomstprognoses en alternatieve handelingsopties. De directeur van CBO is geautoriseerd *"to secure information, data, estimates, and statistics directly from the various departments, agencies, and establishments of the government."* (88 Stat. 302, 1974) Het werk van CBO wordt in het bijzonder gebruikt door de Budget Committees in het Huis en de Senaat en de Appropriations Committees. De focus ligt zowel op de

korte termijn – het komend begrotingsjaar – als de lange termijn, waarbij budgettaire spanningen in de komende 10 jaar worden beschreven. Gedurende een begrotingsjaar houdt CBO de vinger aan de pols door de kosten van voorgestelde amendementen door te rekenen voor het lopend jaar en de daarop volgende begrotingsjaren. Het proces van budgettering in de VS en Nederland is lastig vergelijkbaar omdat Executief én Legislatief een eigenstandige budgetverantwoordelijkheid hebben. Beide partijen maken hun eigen begrotingen en de uiteindelijke besluitvorming over de begroting vindt plaats via een onderhandelingsproces tussen beide partijen, waarbij CBO ook een belangrijke rol vervult bij het analyseren van de begroting zoals die door de President is ingediend. CBO werkt primair voor het Congres en de verschillende commissies, maar ook individuele leden kunnen een beroep doen op de diensten van het CBO voor het doorrekenen van plannen of varianten. Deze worden afhankelijk van de beschikbare capaciteit ook gehonoreerd. Een verzoek om bepaalde berekeningen vertrouwelijk uit te voeren, vindt alleen plaats indien het betreffende voorstel nog niet publiek gemaakt is. Bij CBO zijn ongeveer 250 mensen in dienst.

Het CBO onderhoudt goede contacten met de Executief en in het bijzonder met het OMB. Beide maken gebruik van dezelfde basisdata, modellen en uitgangspunten. Beide hebben er belang bij dat de verschillende departementen en agencies zich aan een financiële discipline onderwerpen en zich geen budgetoverschrijdingen veroorloven. Het toegang krijgen tot beschikbare informatie is voor het CBO niet problematisch. Het gaat veeleer om de kwaliteit van de informatie en de kwaliteit van de prognoses: Wat zijn de kosten van het huidige systeem van gezondheidszorg in de komende 10 jaar en wat zijn de geprognosticeerde kosten van nieuw beleid? Er wordt gebruik gemaakt van modellen en toekomstprojecties welke nooit volmaakt zijn omdat niet alle dynamiek en relevante factoren in deze modellen verdisconteerd kunnen worden. De inspanningen van CBO zijn er enerzijds op gericht om de modellen te vervolmaken waardoor er meer accurate en precieze voorspellingen kunnen worden gedaan. Anderzijds ligt er een belangrijke opgave op het gebied van communicatie, waarbij aan de leden van het Congres en andere betrokkenen uitgelegd wordt dat onzekerheden gegeven zijn. Inadequate voorspellingen en onjuiste inschattingen zijn onontkoombaar op het gebied van toekomstprognoses.

### **Congressional Research Service**

*“The Congressional Research Service provides the Congress, throughout the legislative process, comprehensive and reliable legislative research, analysis, and information services that are timely, objective, nonpartisan, and confidential, thereby contributing to an informed national legislature.”(CRS, 2004:104).*

Het Congres heeft de beschikking over een omvangrijk onderzoeksbureau, the Congressional Research Service. CRS is in zekere zin te beschouwen als het institutioneel geheugen van het Congres. Bij CRS werken honderden professionals met de meest uiteenlopende specialismen. Er wordt intensief gebruik gemaakt van de diensten van CRS (4.000 per werkdag van het Congres). Deze verzoeken zijn voornamelijk afkomstig

van stafleden van parlementariërs of van de commissiestaven. De organisatie van CRS vertoont gelijkenissen met die van een universiteit of kennisinstelling; ze bestaat uit vijf thematisch geclusterde divisies.

aantal medewerkers	700
budget	\$ 100 mln
informatieverzoeken per jaar	800.000
nieuwe 'kennisproducten' per jaar	1.000
updates bestaande rapporten per jaar	4.000

Figuur 6.7: Cijfers Congressional Research Service

CRS is onafhankelijk en onpartijdig en verricht beleidsanalyse en -onderzoek in opdracht van de commissies van het Congres. Dit onderzoek kent de meest uiteenlopende vormen: van een statistische vergelijking tot een beleidsevaluatie, en van een economische analyse tot een historisch overzicht van relevante feiten en beslissingen. De meeste rapporten zijn 'Short Reports' (max. 7 pagina's) of 'Issue Briefs' (max. 16 pagina's)<sup>574</sup>, maar er zijn ook 'Long Reports' die een doorwrochte achtergrondstudie van soms enkele honderden pagina's bevatten. Stafleden van CRS vervullen vaak de rol van een 'clearinghouse' voor informatie rond een bepaald vraagstuk. Parlementariërs worden voorzien van achtergrondinformatie, desgewenst tot in detail uitgewerkt. Tevens beschikt CRS over een netwerk van contactpersonen uit de academia en daarbuiten die rond een specifiek dossier geraadpleegd kunnen worden. Regelmatig wordt daarbij geanticipeerd op mogelijke vragen en kwesties die aan de orde worden gesteld. Het werk van CRS is onpartijdig; als ambtelijk bureau dienen ze alle politieke partijen zo goed mogelijk te bedienen. De opdrachten komen vaak uit de commissie. Daarnaast is het echter ook mogelijk om individuele leden te bedienen, bijvoorbeeld via 'Customized Memoranda'. Dit zijn vertrouwelijke stukken welke geproduceerd worden over een bepaald beleidsvraagstuk op verzoek van individuele leden. In dergelijke gevallen vinden ook 'one-on-one briefings to Members' plaats.

Er worden regelmatig trainingen en seminars voor leden van het Congres georganiseerd. Zo is er een seminar voor nieuwe leden en een leergang over de werkwijze, het proces van budgettering, de procedures aangaande amendering, resoluties, etcetera. 'For example, the CRS health policy division organized a retreat (...) for members to learn about Medicare issues. Members met for several days in a seminarlike format with experts from several policy research organizations.' (Whiteman, 1995: 48) Bij de start van een 'nieuw Congres' wordt de 'state of the art' rond verschillende beleidsdossiers gepresenteerd en overgedragen. Op ad hoc basis worden workshops georganiseerd met leden van het Congres en externe deskundigen. De vragen waarmee leden van het Congres naar Congressional Research Service komen, kunnen qua thematiek zeer uiteenlopend zijn, maar vertonen ook enige gelijkenis. Een belangrijke vraag is altijd: hoe hebben we deze zaken in het verleden aangepakt? Zijn er uit de parlementaire geschiedenis inzichten te destilleren of precedents aanwezig welke kunnen helpen bij

de oplossing van het vraagstuk in kwestie? Een andere vraag is altijd pragmatisch naar de werking van een bepaalde maatregel. Zijn er lokaal, of nationaal voorbeelden over bewezen praktijken? Een parlementariër die inzicht wil hebben in de mogelijkheden van 'compensatiesystemen' bij nieuwe wetgeving over vaccinatie belt dan bijvoorbeeld CRS met de vraag:

*'give me some historical perspective on other compensation systems that we've had and still have: workmen's compensation, black lung, swine flu.'*<sup>575</sup>

Op basis van een dergelijk vergelijkend onderzoek krijgt een lid van het Congres zicht op verschillende mogelijkheden om de regulering vorm te geven. Een andere veel voorkomende vraag heeft betrekking op de manier waarop een vraagstuk aangepakt moet worden. Hoe ziet de 'roadmap' eruit? En dit alles bij voorkeur altijd op enkele A4-tjes, want anders wordt het alweer te omvangrijk om bruikbaar te kunnen zijn. *'You have to package your information very precisely.'*<sup>576</sup> Vaak zijn het stafleden die het contact zoeken en onderhouden met CRS. In sommige gevallen functioneren medewerkers van CRS als een soort 'adjunctstaf' bij commissies, waarbij zij analyses opstellen en conceptvoorstellen produceren ten behoeve van de commissie in kwestie.

Het CRS wordt vaak benaderd met concrete vragen waar binnen een dag of enkele dagen antwoord op gegeven kan worden. Bijvoorbeeld de vraag hoeveel geld er om gaat op een bepaald beleidsterrein? Of een vraag om de gecondenseerde informatie uit diverse opiniepeilingen welke in Irak gehouden zijn en een beeld geven van de attitude van het Iraakse volk ten aanzien van de VS. Het raadplegen van experts van CRS is voor leden van het Congres laagdrempelig en daarmee is CRS ook vaak een startpunt voor een verdere zoektocht naar informatie. Het is prettig om je in de nabijheid van een betrouwbare en deskundige organisatie te weten, waaraan je ook 'domme vragen' kunt stellen.

*"I always go to them first when I don't know anything, because my ignorance makes no difference to them, whereas it might to somebody else I've got to deal with on a regular basis."*<sup>577</sup>

De laatste jaren is er enige kritiek op het gebrek aan openbaarheid van de documenten en studies van CRS. In beginsel is deze informatie niet voor het publiek toegankelijk. Vaak weten mensen toch inzage te krijgen via een U-bocht, met een verzoek aan een lid van het Congres. Deze vraagt dan CRS om het rapport en stuurt dit dan door naar de burger in kwestie. De kwestie blijft wringen omdat volgens 'the Center for Democracy and Technology' de rapporten van CRS als nummer 1 staan op de lijst van *'Most Wanted Government Documents'*. (Young, 2004). Het online tijdschrift Wired Magazine beschreef de afwezigheid van rapporten van CRS op Internet als *'the biggest Congressional scandal of the digital age'*. (november2000). Het digitaal ontsluiten van deze informatie kan relatief eenvoudig plaatsvinden en wordt ook bepleit door andere organisaties, zoals de American Association of Law Libraries (AALL), the Project on Government Oversight (POGO) en the Congressional Accountability Project (CAP). De argumenten die tegenstanders van openbaarheid hanteren hebben betrekking op de

juridische aansprakelijkheid, kwesties met betrekking tot copyright en op de toename van de 'workload' voor medewerkers van CRS. Daarnaast spelen ook argumenten van politieke aard een rol: het kan voor leden van het Congres opportuun zijn om een bepaald onderzoek waar hij om gevraagd heeft niet openbaar te maken, indien de conclusies uit het rapport niet passen in de door hem voorgestane politieke lijn. (Schwartz 2007) Inmiddels zijn er een aantal Members die op hun eigen website ook CRS-rapporten ontsluiten en is er een reeks websites van NGO's waar soms tientallen en soms honderden CRS-rapporten zijn te vinden.<sup>578</sup> OpenCRS.com doet op haar homepage een oproep: *'Thanks to (...) Internet users, we get most new CRS reports immediately, but the following 'fugitive' reports are still not in our database. Help us track them down by requesting them from your members of Congress and adding them to the Open CRS database.'* In andere landen zoals Australië, Canada en het Verenigd Koninkrijk vindt de openbaarmaking van studies van het onderzoeksbureau standaard plaats via ontsluiting op Internet.

### Een 'enterprise' perspectief

In zijn gezaghebbende studie 'Communication in Congress' (1995) beschrijft Whiteman de interactie tussen leden van het Congres, hun staf en de buitenwereld. In dit onderzoek hanteert hij 'an enterprise perspective'. Hij beschouwt het Congres als een verzameling van 535 afzonderlijke ondernemingen, waarbij iedere onderneming bestaat uit het een lid van het Congres, zijn persoonlijke staf en de relevante commissiemedewerkers. Sommige ondernemingen bestaan uit 20 mensen, terwijl anderen wel 70 medewerkers kennen, afhankelijk van de achtergrond van de betreffende volksvertegenwoordiger en de positie die hij in het Congres heeft opgebouwd. Volgens Whiteman is 'the congressional enterprise' het meest passende aggregatieniveau voor een studie naar communicatie omdat iedere 'onderneming' eigen informatiekkanalen heeft en zelfstandige afwegingen maakt voor het verzamelen, bewerken en produceren van informatie. Hierbij bouwt hij voort op o.a. Kingdon: *'it may be more appropriate to think of staff and member as parts of a single decision making unit, than as separate entities.'*<sup>579</sup> De belangrijkste beslissingen worden doorgaans genomen bij de voorbereiding van de besluiten, de probleemdefinitie en het ontwikkelen en waarderen van alternatieven. In deze voorbereidende fase speelt de interactie tussen het Congreslid en zijn staf een grote rol. Bij de formele stemmingen zijn de keuzes meestal reeds gemaakt.

Elke volksvertegenwoordiger stelt zich bepaalde doelen en prioriteiten. Het is onmogelijk om actief betrokken te zijn bij alle verschillende dossiers die de revue passeren. Whiteman maakt daarom een onderscheid tussen een '*attentive enterprise*' die ontwikkelingen op hoofdlijnen volgt, en een '*involved enterprise*' welke nauw betrokken is bij een bepaald vraagstuk. De arbeidsverdeling en specialisatie in fractieportefeuilles is in Amerika minder overzichtelijk geregeld dan in Nederland het geval is. In Nederland worden specialisaties in fractieverband afgesproken, terwijl in Amerika meerdere mensen uit één partij zich actief mengen in het debat over een specifieke kwestie, mede op basis van de belangen van hun achterban. Indien een lid van het Congres besluit dat hij/zij zich wil 'involveren' in een bepaald vraagstuk, dan

worden tijd en middelen daartoe vrijgemaakt. Stafleden analyseren de problematiek in kwestie, vergaren informatie over het probleem en de mogelijke oplossingsrichtingen. Dit verzamelen van informatie kent nadrukkelijk grenzen. *"Members of Congress face, in an exaggerated way, the problem of too many decisions and too little time and therefore attempt to avoid time-consuming information searches, unless absolutely necessary."* (Whiteman, 1995: 132, zie ook Kingdon, 1981). Afhankelijk van de aard van het thema en de beschikbare tijd wordt een brede benadering gekozen, dan wel wordt al bij de start een sterk gerichte focus gehanteerd. Het verwerken van informatie door leden van het Congres geschiedt zelden langs de lijnen en procedures als geformuleerd in de *'rational choice theory'*.<sup>580</sup> Het aantal geraadpleegde bronnen verschilt nadrukkelijk, in veel gevallen worden enkele vertrouwde bronnen geraadpleegd, terwijl in andere situaties een omvangrijker netwerk wordt benaderd met de vraag naar relevante informatie. Vaak is er ook sprake van een zoekproces over een langere tijdsperiode, waarbij na een initiële verkenning van enkele dagen, weken, of maanden, op basis van voortschrijdend inzicht en nieuwe prioriteitsstelling nieuwe zoekrondes worden gestart met meer gerichte vragen. Het verzamelen van informatie is een complex en iteratief proces, waarbij op basis van de gevonden kennis en inzichten, nieuwe informatievragen worden gearticuleerd.

Een 'congressional enterprise' opereert in een issue netwerk dat bestaat uit departementen en uitvoeringsorganisaties, vertegenwoordigers van belangenorganisaties, en (staf)leden van het Congres. In sommige gevallen is er sprake van één duidelijk afgebakende groep die benaderd wordt om met ideeën voor verbetering te komen. Zo kunnen de problemen op het gebied van de logistiek van het vliegverkeer waarschijnlijk het best verklaard en opgelost worden door mensen met een grondige kennis en ervaring op dit gebied: de luchtverkeersleiding. Het mobiliseren van de kennis en ideeën van luchtverkeersleiders kan ertoe leiden dat de problematiek hoog op de politieke agenda komt.<sup>581</sup> Het is een subtiel spel met informatie, waarbij strategisch wordt afgewogen welke partij in welk stadium geïnformeerd wordt. Het verzamelen van informatie kan conceptueel wel gescheiden worden van de fase van besluitvorming, maar in de politieke praktijk lopen deze fasen door elkaar heen. In de wandelgangen spreken stafleden of leden elkaar aan met vragen om informatie, waarbij en passant bepaalde denkrichtingen voorzichtig worden gesondeerd of 'in de week worden gelegd'.

De omvang van de zoektocht naar informatie hangt nauw samen met de mate waarin de betreffende parlementariër zich verantwoordelijk voelt voor een dossier. In veel gevallen gaat het om het onderbouwen van een reeds ingenomen standpunt en dan volstaat een relatief beperkte zoekinspanning. Indien het streven van het lid van het Congres erop gericht is om een actieve rol te spelen in het bereiken van een nieuwe consensus rond een thema, dan is een uitgebreide vergaring van informatie geïndiceerd, waarbij alle overwegingen en percepties van maatschappelijke organisaties en collega-volksvertegenwoordigers noodzakelijke input vormen. Een dergelijke exercitie kan leiden tot een longlist met mogelijke ideeën en verbetervoorstellen aangaande de betreffende problematiek. Soms worden de verschillende ideeën zorgvuldig uitgewerkt

en afgewogen, maar in andere gevallen is er sprake van een compacter selectieproces: *"We put together a four page summary of what a draft bill could look like, just literally listing suggestions that the group of staff members could look over and answer, "yes, no, yes, no, yes, we like this, we want this changed."* (Whiteman 1995:147).

In deze paragraaf is stilgestaan bij de rol van de staf in de informatievoorziening aan het Congres. Achtereenvolgens zijn de persoonlijke staf, de commissiestaf en de rol van ondersteunende organisaties als GAO, CBO en CRS de revue gepasseerd. Een en ander is onder meer geduid vanuit een 'enterprise perspective' (Whiteman 1995). De volgende paragraaf gaat nader in op de rol van de civil society bij het controleren van het overheidsbeleid. Daarbij zal met name de transparantie van overheidsinformatie onderwerp van nadere beschouwing vormen.



### 6.1.6 Controle door civil society

Belangengroepen en lobbyisten vervullen van oudsher een belangrijke rol in de Amerikaanse politiek. Er zijn tal van maatschappelijke organisaties die actief proberen het Congres te beïnvloeden rond uiteenlopende onderwerpen als vuurwapenbezit, natuur, arbeidsvoorwaarden en bescherming van de landbouwsector. Er zijn organisaties die zich inzetten tegen de aantasting van privacy en er bestaat een vereniging van belastingbetalers met als voornaamste doel het terugdringen van de belastingdruk. In Nederland bestaat een meer corporatistische cultuur met een bundeling van gesprekspartners in de vakbonden en in een orgaan als de SER. In de VS is deze situatie heel anders. Er zijn geen twee of drie grote vakbonden, maar er bestaan duizenden vakbonden, verspreid over het land, gericht op specifieke categorieën werknemers. Belangengroepen lobbyen bij de betreffende departementen en agentschappen en proberen de houding en keuzes van het Congres ten aanzien van een bepaald vraagstuk te beïnvloeden. Politici worden bestookt met problemen, wensen en adviezen, soms in de vorm van korte mails of statements, vaak ook via uitgewerkte voorstellen of rapporten. Het proces van het genereren van alternatieven vindt in de VS met name plaats in de contacten tussen leden en stafleden van het Congres met non-gouvernementele organisaties (ngo's), belangengroepen, bedrijven en lobbyisten. Een belangrijke maatschappelijke functie van belangenorganisaties is dat zij in staat zijn om alternatieven te ontwikkelen en daarmee het Congres minder afhankelijk maken van de binnen de regering ontwikkelde voorstellen.

#### Invloed en betrouwbaarheid

Bij de informatievoorziening aan het Congres is dus een belangrijke rol weggelegd voor maatschappelijke organisaties en lobby-groepen. De vraag kan gesteld worden in hoeverre de door deze groepen verstrekte informatie als betrouwbaar kan worden beschouwd, mede gezien het feit dat het vaak om impliciete of expliciete vormen van belangenbehartiging gaat. In de publieke opinie wordt lobbyen vaak vereenzelvigd met 'achterkamertjespolitiek' en als onwenselijke interventie in het proces van democratische politieke besluitvorming. Er zijn echter ook auteurs die lobbyen beschouwen als een wenselijk onderdeel van het discours om te komen tot 'het beste van alle mogelijke besluiten' (o.a. Van Schendelen). Het politiek debat kan bloeien door processen van creatieve concurrentie, het uitnodigen en toelaten van elkaar bestrijdende opvattingen.

*'Even assuming that all lobbyists intend to advance only their groups' private interests, the aggregate effect of debate can be to expose falsehoods, biases, limitations, and blind spots in the arguments of competing groups.'* (Esterling, 2004:73)

Over het algemeen beschikken belangengroepen over specifieke ervaringskennis omtrent de problematiek in kwestie en de effectiviteit van het vigerend beleid, welke in beginsel bruikbaar is voor volksvertegenwoordigers bij de besluitvorming over

voortzetting of eventuele modificatie van beleid. In specifieke situaties, bijvoorbeeld rond medisch-ethische vraagstukken, kunnen normatieve argumenten een overwegende rol spelen in de besluitvorming, maar vaak spelen ook technische of praktische overwegingen een belangrijke rol bij politieke beslissingen. Welke milieumaatregelen zijn wenselijk in termen van maatschappelijke kosten en baten? Wat zijn effectieve instrumenten om te komen tot reïntegratie van arbeidsgehandicapten? In dergelijke debatten spelen technische, instrumentele of wetenschappelijke argumenten een zwaarwegende rol. In een dergelijke informatie-arena is het voor belangengroepen opportuun om zo mogelijk 'evidence based' argumenten te hanteren. Kwestieuze claims lopen het risico onderuit gehaald te worden in het publiek debat, door concurrerende belangengroepen of door meer neutrale organisaties als adviesraden of wetenschappelijke instellingen. De kracht van ideeën wordt als het ware op de proef gesteld in het (maatschappelijk en/of politiek) debat. Een relevante factor hierbij vormt de persoonlijke geloofwaardigheid van een lobbyist. *'Empirically, those lobbyists who have a reputation for having the best policy-relevant information are likely to receive special access. As a result, credibility is lobbyists' most valued resource (...).'*<sup>582</sup>

Het Congres heeft een voorkeur voor beleidsopties die op brede maatschappelijke steun kunnen rekenen, bij voorkeur van belangengroepen van uiteenlopende signatuur. In dat kader vervult de staf van het Congres soms een rol als makelaar of mediator, die verschillende partijen met uiteenlopende belangen en zienswijzen tot elkaar probeert te brengen. In zekere zin vervult het Congres dan een rol als publiek ondernemer die beleidsproducten ontwikkelt in interactie met de belangrijkste stakeholders. Een dergelijke formulering doet echter onvoldoende recht aan de eigenstandige ideologie en oordeelsvorming van leden van het Congres, maar rond minder gepolitiseerde dossiers, lijkt een werkwijze die erop gericht is de verschillende betrokken belangen zoveel mogelijk te verbinden, in politieke en maatschappelijke zin opportuun te zijn.

## Watchdogs

In de VS is het fenomeen van 'watchdogs' veel verder ontwikkeld dan in Nederland. In de VS zijn er tientallen onafhankelijke organisaties die het openbaar bestuur actief controleren op fraude, mismanagement en falend beleid en die ijveren voor openheid en transparantie van het overheidsbeleid, zoals OpenTheGovernment.org, National Freedom of Information Coalition, Sunshine in the Government Initiative, Coalition of Journalists for Open Government, OMB Watch en Access Reports. Een interessante ngo in het kader van dit onderzoek naar 'Informatie en Politiek' is POGO, Project on Government Oversight. *'POGO is an independent nonprofit organization that investigates and exposes corruption and other misconduct in order to achieve a more accountable federal government'*, luidt haar *mission statement*. POGO is strikt onafhankelijk en haar financiën zijn afkomstig van diverse familiefondsen als the Ford Foundation. In de eerste jaren van haar bestaan richtte POGO zich met name op de thema's defensie en nationale veiligheid, maar langzaam maar zeker is de scope breder geworden en worden ook domeinen als energie, *'government contracting'* en *'government secrecy programs'* onder de loep genomen. Ze bepleit meer openheid en

transparantie en stelt ook misstanden aan de kaak. POGO heeft kenmerken van een *'thinktank'*, met de aantekening dat haar producties vaak het karakter hebben van onderzoeksjournalistiek. Voor sommige departementen zijn de publicaties een *'pain in the ass'*, maar de medewerkers van POGO worden regelmatig ook gevraagd door ministeries om hun kennis en ideeën in te brengen.<sup>583</sup> Soms beschikt deze NGO over specifieke kennis over bijvoorbeeld veiligheidsproblemen in de energiesector, welke niet beschikbaar is op het betreffende departement. Met enige regelmaat wordt men door het Congres uitgenodigd om te getuigen in een zogenaamde hearing, of een training voor stafleden te verzorgen over de *'tips and tricks'* voor effectief parlementair onderzoek.<sup>584</sup> POGO is niet groot, er werken ruim tien mensen, maar met een stevig netwerk in de media weten ze regelmatig het beleid te beïnvloeden.

In de loop der tijd heeft POGO een redelijke antenne ontwikkeld voor wat er gaande is binnen de federale overheid. In sommige gevallen worden ze benaderd door zogeheten *'whistle blowers'* (klokkenluiders) die hen wijzen op gevallen van fraude, mismanagement, of zware tekortkomingen in het openbaar bestuur. In andere gevallen wordt het onderzoek gedreven door eigen ideeën en intuïtie. Indien er sprake lijkt te zijn van een interessante case, wordt een *quick scan* of een diepgravender onderzoek ingezet. Soms doet men een verzoek om een formele toelichting of interview, maar vaker vinden informele gesprekken plaats met mensen die zicht hebben op het betreffende dossier. Alleen al door in gesprek te gaan met de kernspelers rond een project, kunnen soms veranderingen in gang gezet worden. De relevante documenten worden verkregen via gerichte searches op specialistische websites, dan wel via een formeel verzoek uit hoofde van de Freedom of Information Act (FOIA). Op een zeker moment wordt helder of er inderdaad sprake is van een zaak. In dergelijke gevallen wordt het verhaal naar buiten gebracht, inclusief een onderliggend rapport en artikelen in de media. In een aantal gevallen worden de onderzoekers gevraagd hun bevindingen toe te lichten in een getuigenverklaring voor een Commissie van het Huis van Afgevaardigden en worden maatregelen genomen om de misstanden die aan het licht gebracht zijn aan te pakken.<sup>585</sup> De inspanningen van de afgelopen decennia hebben geleid tot vooruitgang op verschillende terreinen: *'protections against government contractors waste, preventing cases of excessive government secrecy, helping to eliminate wasteful spending.'* POGO schat in met haar activiteiten een bedrag in de orde van grootte van 80 miljard dollar te hebben bespaard.<sup>586</sup> POGO vervult als NGO met haar activiteiten een belangrijke signalerende en controlerende rol. Ze is uit dien hoofde in zekere zin te beschouwen als een *'buitenboordmotor'* van het Congres, geïnitieerd vanuit de *civil society*, geheel in de geest van De Tocqueville's *'Democratie in Amerika'*.

### **Buitenparlementair onderzoek**

Een andere maatschappelijke organisatie op het gebied van toezicht en controle is TRAC (Transactional Records Access Clearinghouse). Deze is opgericht door hoogleraar statistiek Susan Long en New York Times journalist David Burnham. Deze organisatie verricht onderzoek naar de mate waarin overheidsorganisaties de door henzelf geformuleerde doelstellingen ook daadwerkelijk realiseren. Uit bestaande

datanetwerken en via de Freedom of Information Act worden gegevens verzameld, welke worden geanalyseerd en bewerkt en vervolgens via verschillende kanalen aan het Congres, de pers en het publiek aangeboden. Er zijn rapporten die geen aandacht krijgen, maar er zijn ook onderzoeken die leiden tot 400 krantenberichten en voorpagina nieuws. Een voorbeeld is een onderzoek naar de uitspraken van rechters over immigratie en toelating van vreemdelingen. Uit dit onderzoek blijkt dat er een zeer grote variëteit is, welke niet zozeer regio gebonden is, maar veeleer afhankelijk lijkt van de persoon en politieke voorkeuren van de rechter in kwestie. Bij sommige rechters wordt 78 procent van de aanvragen gehonoreerd, terwijl andere rechters nog geen 5 procent van de gevallen toelaten. Een ander voorbeeld is een onderzoek naar de Belastingdienst dat uitwees dat er minder uren werden gewijd aan fiscaal onderzoek bij grote bedrijven. Deze bevinding stond haaks op de aankondiging van de fiscus zélf het onderzoek naar belastingfraude door grote bedrijven te intensiveren. TRAC stelt dergelijke onderzoeken en het beschikbare cijfermateriaal ook via haar site ter beschikking van het grote publiek. Zo kunnen journalisten en maatschappelijke organisaties daar hun voordeel mee doen en wordt de impact van het onderzoek vergroot. Diverse commissies van het Huis en de Senaat maken gebruik van de geaggregeerde gegevens die door TRAC ter beschikking zijn gesteld bij de ondervragingen via hearings en andere toezichtsactiviteiten.

## Transparantie

'Watchdogs' als POGO en TRAC maken gebruik van de verschillende wetten in Amerika die erop gericht zijn om de openbaarheid en transparantie van het openbaar bestuur te vergroten (*'public access laws'*). Deze wetten bieden het publiek toegang tot overheidsinformatie. De meest bekende wet is de *'Freedom of Information Act'* (FOIA; 5 U.S.C. 552) welke stamt uit 1966 en nadien verscheidene malen is aangepast. De FOIA geeft natuurlijke personen en rechtspersonen het recht op inzage in bestaande en ongepubliceerde overheidsdocumenten. De wet bevat een negental uitzonderingen, welke deels overlappen met de uitzonderingsbepalingen in de Nederlandse Wet openbaarheid van bestuur (nationale veiligheid, privacy, commerciële belangen, juridische belangen, etc.). Andere wetten in dit kader zijn de *'Federal Advisory Committee Act'* (FACA) uit 1972, waarin bepaald wordt dat alle bijeenkomsten van adviescommissies die zijn ingesteld ten behoeve van de federale overheid, in beginsel toegankelijk zijn voor het publiek en de *'Government in the Sunshine Act'* (5 U.S.C. 552b), waarin de beleidsvoorbereiding en beraadslaging van collegiaal geleide federale instanties (*'boards, commissions, councils'*) voor het publiek toegankelijk zijn. Ook hier gelden weer uitzonderingsregelingen welke lijken op de bepalingen in de FOIA. De transparantie voor het grote publiek is sinds de jaren '70 sterk toegenomen; er zijn inmiddels drie zenders die continu rechtstreekse uitzendingen verzorgen van debatten die in het Congres plaats vinden (C-Span). In de regeerperiode van President Bush werden verzoeken uit hoofde van de FOIA steeds vaker geweigerd.<sup>587</sup> Uiteindelijk lukt het vaak wel om via de rechter de stukken boven tafel te krijgen, maar de prijs die daarvoor betaald wordt neemt toe, in de vorm van de daarmee gepaard gaande

juridische kosten van verkrijging. Toch blijven organisaties als POGO en TRAC een interessante rol vervullen op het gebied van *checks and balances* in het openbaar bestuur. Het verschil met Nederland is opmerkelijk. Maatschappelijke organisaties zijn hier vooral sectoraal georganiseerd. Nederland kent geen traditie van een actieve *civil society* die zich richt op het signaleren van verspillingen, tekortschietend beleid en de noodzaak van transparantie. 'Vermaatschappelijking van de controle' is in Nederland een nog relatief onontgonnen terrein.

### 6.1.7 Doorwerking van informatie

In de voorgaande paragrafen is beschreven op welke wijze het Amerikaans Congres ondersteund wordt bij het vervullen van haar wetgevende en controlerende taken. De persoonlijke staven en commissiestaven bieden directe en dagelijkse ondersteuning en ook de expertise van de aan het Congres gelieerde organisaties als CRS en CBO is op afroep snel beschikbaar. Daarnaast worden leden van het Congres gevoed met informatie vanuit maatschappelijke organisaties, door 'watchdogs' en door universiteiten en kennisinstellingen.

Deze verschillende informatiebronnen concurreren in zekere zin met elkaar. Niet ieder rapport kan worden gelezen, niet ieder advies kan worden opgevolgd. Sommige informatie landt in de politieke besluitvorming en leidt tot daadwerkelijke veranderingen in de beleidspraktijk, terwijl andere ideeën of suggesties in de lucht blijven hangen of vervluchtigen. Daarmee raken we aan de problematiek van de 'doorwerking'. Doorwerking kan bondig gedefinieerd worden als de mate waarin de resultaten van 'informatieproduct X' doorklinken in 'besluitvormingsproduct Y'. In het bestek van dit onderzoek gaat het vooral over de doorwerking van informatie en beleidsanalyse in de positiebepaling van parlementariërs en de besluitvorming door het parlement.

Doorwerking kan op verschillende manieren gestalte krijgen. Sommige vormen van doorwerking zijn nauwelijks zichtbaar: een indringend gesprek kan ertoe leiden dat een bepaalde zienswijze 'tussen de oren' van een parlementariër of staflid komt, zonder dat het direct leidt tot een ander stemgedrag. Meer zichtbare vormen van doorwerking zijn terug te vinden in de wetgevingsvoorstellen, amendementen, standpuntbepalingen en speeches binnen of buiten het Congres. Een regelmatig voorkomende manier van doorwerking is de bevestiging van bestaande standpunten. Whiteman noemt dit 'strategische doorwerking'. Hierbij worden louter drie argumenten gebruikt welke de reeds eerder geformuleerde politieke positie onderbouwen. Er wordt dan als het ware 'geshopt' in een rapport met als oogmerk het verzamelen van munitie voor het politieke debat, waarbij het eigen standpunt vaststaat (en blijft vaststaan). Dergelijke vormen van opportunistisch '*cherry picking*' uit een veelheid van overwegingen en argumenten, zijn zeker niet ongebruikelijk in een politiek-strategische omgeving als de volksvertegenwoordiging. Deze vorm van doorwerking van beschikbare beleidsanalyse is wel erg dun en vanuit een perspectief van een rationeel besluitvormingsmodel ook weinig bevredigend.

In sommige gevallen werkt een rapport op een meer conceptueel niveau door in de '*framing*' van een probleem en het draagvlak van de daaruit voortvloeiende oplossingsrichtingen. Een voorbeeld kan dit illustreren. In de Verenigde Staten werd het transport van gevaarlijke stoffen tot voor kort gezien als vooral een logistiek probleem, waarvoor technische oplossingen noodzakelijk waren. Daarbij werd bijzondere aandacht gegeven aan het formuleren van technische specificaties waaraan vrachtwagens moesten voldoen om een vergunning te krijgen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Whiteman (1995) schetst de invloed van een onderzoek van CRS

waar voor het eerst de focus werd verlegd van het *vervoermiddel* van gevaarlijke stoffen naar de *vervoerder* van gevaarlijke stoffen. Volgens deze studie diende in de toekomst niet zozeer de auto, maar de chauffeur centraal te staan. Deze kanteling in het denken over de problematiek van het vervoer van gevaarlijke stoffen heeft een belangrijke invloed gehad op de wetgeving en het beleid. Het ging daarbij niet zozeer om de concrete aanbevelingen van CRS, maar veeleer om de nieuwe manier van denken over het probleem. In deze casus vond doorwerking op conceptueel niveau plaats, hetgeen uiteindelijk leidde tot nieuwe reguleringsarrangementen, zoals een nadruk op periodieke training en beroepscompetenties van chauffeurs van gevaarlijke stoffen.

Uit de studies van Whiteman en van Aberbach blijkt dat er regelmatig sprake is van inhoudelijke doorwerking van onderzoek in beleid. In het bijzonder legden de studies van CRS en CBO gewicht in de schaal.

### Factoren doorwerking

De doorwerking van informatie in beleid is lastig te meten. Rond de meeste beleidsvraagstukken zijn honderden, zoniet duizenden analyses gemaakt en beschikbaar, waarbij vaak ook sprake is van een waaier aan denkrichtingen en mogelijke beleidsopties. Het is vaak niet precies aan te wijzen wanneer een idee voor het eerst geopperd is, welke modificaties van een idee de revue zijn gepasseerd, laat staan welke 'informatie interventie' geleid heeft tot een door de meerderheid gedragen beleidswijziging.

*'Staff members at the core of the issue networks are exposed to so many ideas and findings that they begin to blend together ... Documenting the concrete use of any particular finding is extremely difficult.'* (Whiteman, 1995:173).

Er is een reeks van factoren die invloed heeft op de mate van doorwerking. Bekende en voor de hand liggende aspecten zijn tijdigheid (voor de ontvanger), geloofwaardigheid (van de zender), verkrijgbaarheid van informatie en kwaliteit van de communicatie. De invloed van de aan het Congres gerelateerde instanties zoals GAO, CBO en CRS is relatief groot. Verschillende auteurs (Mooney, Aberbach) constateren dat '*closeness counts*', oftewel: 'nabijheid loont'. Een volksvertegenwoordiger is eerder genegen een analyse of beleidsoptie serieus te nemen indien deze afkomstig is van een nabije organisatie (eigen onderzoeksorganisaties van het Congres), dan indien deze voortkomt uit een adviersraad, universiteit, of een aan de Executief gerelateerde instantie. De mate van doorwerking van de adviezen van instanties als CRS en GAO is daarnaast ook sterk afhankelijk van de persoonlijke kwaliteiten van de betreffende medewerker, in het bijzonder voor wat betreft het leggen van verbindingen met relevante actoren.

*"Where the personal factor emerges, where some person takes direct personal responsibility for getting information to the right people, evaluations have an impact. Where the personal factor is absent, there is a marked absence of impact. Utilization is not simply determined by some configuration of abstract factors; it is determined in large part by real, live caring human beings."* (Patton, 1977:158).

Enerzijds dient deze persoon te beschikken over een uitgebreid netwerk in de Executief en in de academia om een goed beeld te kunnen schetsen van *'the state of the art'* rond een bepaald vraagstuk, inclusief de aanwezige voetangels en klemmen. Anderzijds zal deze onderzoeker juist ook goede contacten moeten blijven onderhouden met het betreffende lid van het Congres, zijn persoonlijke staf of leden van de commissiestaf. Door hen actief te betrekken bij de precieze vraagstelling, de interpretatie van de eerste uitkomsten, het voortschrijdend inzicht en de formulering van de eindconclusies, neemt de kans sterk toe dat de uitkomsten van het betreffende onderzoek ook uiteindelijk in politieke termen worden vertaald en doorwerking krijgen in wetgeving of controle. Ideeën zijn belangrijk, maar de mate van doorwerking wordt aldus vaak ook bepaald door *'de persoonlijke factor'*. *'It's the personal currency of the individual, and that personal currency is what OTA and all reporting agencies need to develop in order to be effective. Even though the quality of their documents may be superb, if they hope to be influential in the process, they have to have that personal currency and that personal relationship.'* (Whiteman, 1995:178-179) De *'politieke straatwaarde'* van onderzoekers is dus in belangrijke mate bepalend voor de politieke benutting van onderzoeksinspanningen. De doorwerking wordt versterkt naar mate er meer sprake is van persoonlijke contacten tussen onderzoekers en de volksvertegenwoordiger en/of zijn staf en de mate waarin bevindingen ook mondeling gecommuniceerd worden.<sup>588</sup>

Congressional Research Service benoemt een reeks factoren die bepalend zijn voor het succesvol opereren van onderzoekers in dienst van volksvertegenwoordigers of van de staf van het Congres. Enkele bekende elementen zijn een onderzoekende houding, inventiviteit, kennis van wetenschappelijke normen als validiteit en betrouwbaarheid en een gezonde dosis scepsis. Doorslaggevende factoren zijn: '(...)

- *Insight into the cogency and logic of arguments set forth by advocates of varying points of view;*
- *The ability to develop well-structured options for addressing policy issues;*
- *The ability to make clear, concise presentations both orally and in writing;*
- *A sound grasp of the Member's principles, constituency, and intentions.*<sup>589</sup>

Het combineren van onderzoeksvaardigheden met een politiek-communicatieve attitude is niet iedere onderzoeker gegeven. Het denken in termen van argumentatieschema's en handelingsopties, het vermogen om helder de kern van een boodschap over te dragen en een antenne voor de drijfveren en voorkeuren van volksvertegenwoordigers, zijn eigenschappen die slechts beperkt worden ontwikkeld in het academisch curriculum. Toch lijken het belangrijke factoren te zijn voor de doorwerking van onderzoek en beleidsanalyse in de politieke besluitvorming.

### Doorwerking wetenschap in beleid

Er bestaan aanzienlijke verschillen tussen de manier waarop in een wetenschappelijke arena informatie wordt vergaard en gewogen en de manier waarop in de politieke arena met informatie wordt omgegaan. Het domein van de wetenschap en het domein van de politiek zijn in beginsel twee gescheiden werelden, met eigen rationaliteiten,



eigen beloningsmechanismen en verschillende processen van waarheidsvinding. Bij wetenschappelijk onderzoek is er vaak sprake van een open, min of meer waardevrije zoektocht naar informatie die meer licht kan werpen op een bepaalde thematiek. In een politieke omgeving is een dergelijke houding een uitzondering; politici plegen eerder op zoek te gaan naar informatie die hun eigen gelijk bevestigt en versterkt, dan naar informatie die de eigen aannames en vooronderstellingen in twijfel trekt. De regels van het politieke spel bevorderen een dergelijke omgang met informatie. Politici worden geacht heldere antwoorden en compacte statements te geven en een consistente opstelling wordt over het algemeen gewaardeerd. Een politicus die wikt, weegt en openlijk vragen stelt, zonder daarbij al een oplossing te presenteren, is over het algemeen niet populair. Allen Schick constateert droogweg:

*'Congress is not a natural habitat for policy analysis.'*

Volksvertegenwoordigers zijn gericht op scoren en herverkiezing en moeten met whealen en dealen een compromis ontwikkelen dat op een politieke meerderheid kan rekenen. De uitkomst van dit proces komt niet noodzakelijkerwijs overeen met hetgeen wetenschappers en beleidsanalisten als optimaal beleid definiëren. Informatie wordt door politici in belangrijke mate gezocht en gewaardeerd voor zover zij eerder ingenomen politiek normatieve standpunten onderbouwt. Politici hebben een voorkeur voor bevestigende informatie en citeren met name dié bronnen en experts welke materiaal leveren dat gebruikt kan worden ter adstructie van hun stellingnamen. Informatie speelt slechts een beperkte rol in het ontwikkelen van een politieke visie; volksvertegenwoordigers zoeken niet ongericht naar objectieve informatie. Politici redeneren vaker vanuit algemene waarden als vrijheid, solidariteit of duurzaamheid, en gaan vervolgens op zoek naar dié informatie die deze algemene politieke lijn kan schragen met feiten of argumenten. Deze voorkeur voor bevestigende informatie is in belangrijke mate bepalend voor de wijze van informatievergaring en informatieselectie door politici en politieke partijen. Jones (1976) stelt dat voor de meeste leden van het Congres geldt dat *'(...) the purpose of policy analysis is to provide evidence for what their political judgement tells them is correct.'* Vermeldenswaard in dit kader is ook de ervaring van de Nederlandse armoede-onderzoeker Engbersen. Hij vertelde op een Bestuurskundecongres een anekdote over zijn 'finest hour' in termen van politieke aandacht voor zijn onderzoek. Een recent rapport van zijn hand naar de ontwikkelingen op het gebied van armoede in Nederland werd door de vijf grote fracties in de Tweede Kamer in het debat over deze kwestie met instemming geciteerd. Dat had hij als hoogleraar nog nooit meegemaakt. Minder te spreken was hij over het feit dat alle vijf de woordvoerders verschillende passages aanhaalden, met een onderscheiden politieke pointe.

In het politiek debat worden vooral argumenten en meningen gewisseld; feiten spelen een veel minder grote rol, aldus ook de voormalig directeur van the Congressional Office for Technology Assessment (Gibbons, 1988).<sup>590</sup> Het zijn niet persé de best geïnformeerde politici die een debat winnen; andere kwaliteiten als retoriek en overtuigingskracht wegen vaak zwaarder. Leden van het Congres *"(...) are unlikely to*

*invite objective analysis that may not support their perceptions of what is needed in the district or the state to get them re-elected*" (Jones, 1976, in deze lijn ook Kingdon, 1981). In een onderzoek naar besluitvorming in de Commissies van het Congres concludeert Whiteman (1985) dat beide posities in de praktijk voorkomen: bij politieke spanningen of conflicten wordt informatie vooral strategisch ingezet en gebruikt, terwijl in minder gepolariseerde situaties er sprake is van een meer open zoektocht naar de beschikbare informatie en kennis.<sup>591</sup>

In algemene zin lijkt er in de VS meer interactie plaats te vinden tussen wetenschap en politiek dan in Nederland het geval is. Er zijn allerlei '*National Academies*' waarin gezaghebbende vertegenwoordigers van een bepaalde discipline vertegenwoordigd zijn. Deze Academies hebben regelmatig contact met het Congres, ofwel via de band van individuele leden van de Academy met individuele leden van het Congres, ofwel omdat zij als getuige worden gehoord in een Hearing voor een Committee of Subcommittee. Zeker op gebieden als gezondheid en milieu wordt uitgebreid gebruik gemaakt van wetenschappelijke gegevens. Er is een '*Data Quality Act*' welke bepalingen bevat omtrent de kwaliteit van de te gebruiken gegevens. Belangengroepen kunnen een formeel verzoek indienen voor de verificatie van studies en onderzoeken. Inzichten uit de politicologie en bestuurskunde worden slechts in beperkte mate gebruikt in het politiek debat. De modellen zoals die in de politicologie ontwikkeld zijn, zijn zelden bruikbaar in de dagelijkse politiek en de academische discussies in het veld hebben vaak geen betrekking op de harde politieke werkelijkheid van alledag.

De doorwerking van inzichten uit de wetenschap in het beleid krijgt met name gestalte via het voorbereidend onderzoek dat meestal door stafleden verricht wordt. Op basis van een dergelijk onderzoek krijgen wetenschappelijke inzichten vaak een plaats in het totale afwegingskader. Een dergelijk analyse van wetenschappelijk onderzoek is relatief tijdrovend en alleen die parlementariërs welke zich 'eigenaar' van het thema in kwestie voelen – of in Nederlandse termen 'fractiespecialist' zijn – investeren daarin. Volksvertegenwoordigers die tot de kern van een beleidsnetwerk behoren, zijn zich eerder bewust van de aanwezigheid van relevante wetenschappelijke informatie en zijn ook eerder genegen deze informatie te gebruiken. Dit geldt in sterkere mate wanneer er persoonlijke contacten bestaan tussen kamerleden (of hun staf) en de beleidsanalisten in kwestie: *'(...) enterprises at the core of issue networks are usually aware of relevant policy analysis and often make use of it. Since these core enterprises are the most involved in the issue and the most influential in shaping legislative outcomes, use of analysis by only a few enterprises translates into a potentially large impact on legislative outcomes.'*<sup>592</sup> Zo ontstaat het beeld van een per thema wisselende en relatief kleine groep volksvertegenwoordigers die kennis neemt van wetenschappelijke inzichten en met deze inbreng de stemming van het parlement als geheel weet te beïnvloeden. In deze zin zie ook Van Schendelen (1975) over de invloed van fractiespecialisten. Ook voor de doorwerking van wetenschappelijk onderzoek geldt het belang van persoonlijk contact en mondelinge communicatie:

*"(...) members and staff operate in a largely oral culture in which people are more important than documents". (Whiteman, 1995:158).*

Wetenschappers zijn geneigd te denken dat hun 'werk af' is indien een onderzoeksrapport is geschreven of een artikel is gepubliceerd. Vanuit de maatstaven voor wetenschappelijke waardering (aantal publicaties in toptijdschriften, etc.) moge dit het geval zijn, maar voor doorwerking van de resultaten in de politieke besluitvorming is dit onvoldoende. Politici zien graag mensen met een gezicht, die hen bij voorkeur met overtuigingskracht in korte tijd kunnen uitleggen wat de belangrijkste uitkomsten zijn, wat de politieke relevantie is van deze inzichten en op welke wijze dit materiaal gebruikt kan worden in het politiek debat. Voor de doorwerking van wetenschappelijke inzichten in beleid lijkt mondelinge communicatie bijna een *conditio sine qua non*. Deze mondelinge communicatie kan één op één plaats vinden tussen wetenschappers en politici (of tussen wetenschappers en stafleden), maar kan ook gestalte krijgen via het horen van deskundigen via hearings.

Overigens is de wisselwerking tussen wetenschap en beleid in zekere mate afhankelijk van het politiek bestuur en de daar heersende opvattingen over rol en positie van de wetenschap. Zo is de invloed van de regering Bush nadrukkelijk merkbaar geweest in het wetenschappelijk domein. Onderzoek op het gebied van stamcellen is op een laag pitje gezet omdat dit op gespannen voet staat met de scheppingsgedachte die gehuldigd wordt in de christelijk-conservatieve achterban van Bush. Op het gebied van klimaatverandering bestaat er in de wetenschappelijke gemeenschap redelijk brede overeenstemming dat de kans groot is dat deze mede veroorzaakt wordt door menselijk handelen. Bush heeft echter enkele sceptici die dit verband betwisten, op sleutelposities benoemd en heeft de publicatie van nieuwe, alarmerende data van EPA zo veel mogelijk vertraagd. Ook in andere disciplines werden leden van wetenschappelijke adviescommissies benoemd op basis van partijpolitieke overwegingen in plaats van de wetenschappelijke verdienste van de persoon in kwestie. In sommige gevallen werden de uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek eerst herschreven en dan pas ter beschikking van het Congres gesteld.<sup>593</sup> De komende paragrafen zal de rol van de regering Bush en de relatie tussen de President en het Congres in de periode 2000-2008 aan een nadere beschouwing worden onderworpen.

### 6.1.8 Periode G.W. Bush

In de periode 2000 tot 2006 hadden de Republikeinen een meerderheid in de Senaat en het Huis van Afgevaardigden, terwijl ook het Witte Huis in de Republikeinse handen was van George W. Bush. Deze situatie van 'Unified Party Government', waarbij de regering en de volksvertegenwoordiging in handen is van één partij, is zeker niet uitzonderlijk in Amerika, maar de omgekeerde situatie van 'Divided Government', waarbij de ene partij de President levert en de andere partij het Huis of de Senaat domineert, komt sinds de Tweede Wereldoorlog vaker voor.<sup>594</sup> Het ligt in de rede dat een President die geconfronteerd wordt met een parlement van een andere politieke kleur, scherper bevraagd en steviger aangepakt wordt dan een president die zich gesteund weet door een parlement dat in meerderheid bestaat uit partijgenoten. Toch is dit geen wet van meden en perzen. Over het algemeen genomen kiest het Congres in de VS een redelijk zelfstandige positie ten opzichte van de President, ook als het een partijgenoot betreft. Zo werd president Carter vaak het vuur aan de schenen gelegd door een zeer kritisch, door de Democraten gedomineerd Congres en de door hem benoemde officials in de verschillende departementen werden buitengewoon kritisch en soms zelfs vijandig bejegend.

In de Amerikaanse constitutie is sprake van gescheiden machten, waarbij het Congres wordt beschouwd als 'the first among the three co-equal branches'. Het Congres wordt als eerste genoemd in de Constitutie en in de toelichtende beschouwingen van de founding fathers.<sup>595</sup> De periode 2000-2006 heeft echter een ander beeld laten zien. Het Witte Huis heeft steeds meer bevoegdheden naar zich toegetrokken. Bush en Cheney maakten veel gebruik van 'executive orders' en 'signing statements' en beperkten daarmee de bemoeienis van het Congres. Een signing statement is een bij de ondertekening van een wet opgenomen verklaring van de President, waarin hij zegt bepaalde onderdelen van de wet niet te zullen uitvoeren. Bush vaardigde als President meer dan 1.000 van deze verklaringen uit, tegenover 600 van al zijn voorgangers tezamen.<sup>596</sup> Deze sterkere positie van de Executief werd mede mogelijk gemaakt door een volgzaam Congres, gedomineerd door partijgenoten van de President, die loyaliteit aan de presidentiële agenda en het steunen en voortvarend uitvoeren van het beleid van de regering belangrijker achtten dan een onafhankelijke opstelling van het Congres. Republikeinen beschouwden een kritische rol van de Senaat of het Huis als schadelijk voor de positie van de President en schadelijk voor hun eigen positie en kans op herverkiezing. Deze opstelling kan tenminste ten dele verklaard worden uit de bijzondere omstandigheden die zich voordeden in genoemde periode, met de aanslagen van 9/11 en de daarop volgende Amerikaanse reactie in de vorm van de 'war on terror' als allesbepalende gebeurtenissen. Samen optrekken tegen de vijanden van Amerika en 'afzien van politieke spelletjes' op Capitol Hill zijn belangrijke psychologische noties geweest in 'the abdication of power of Congress'. (Mann: 2006) Het Congres wilde vaak niet weten wat er aan de hand was, of het nu fraude, mismanagement of om kwestieuze politieke beslissingen ging.

*"Members of the majority party, including the leaders of Congress, see themselves as field lieutenants in the president's army far more than they do as members of a separate and independent branch of government." (Mann, 2006:155).*

Deze constatering van een tekortschietend Congres wordt ook door de Republikein Ornstein verwoord: *"The White House, the Defense Department, and a whole lot of other departments and agencies have no fear of Congress, because Congress has shown no appetite to do any serious or tough oversight, to use the power of the purse or the power of pointed public hearings to put the fear of God into them..."*<sup>597</sup> Hij verwijt het Congres een gebrek aan institutionele identiteit en zelfstandige verantwoordelijkheid. In de periode 2000- 2006 heeft de Executief op veel terreinen de macht naar zich toegetrokken en de Republikeinse meerderheid heeft dit laten gebeuren. Na de verkiezingen van 2006 is weer een periode van 'Diveded Government' ingeluid en is de Amerikaanse politiek terug in een situatie van 'constitutionally mandated competition'.

In het gepolariseerde politieke klimaat aan het begin van de 21-ste eeuw werd alles uit de kast gehaald om het politieke gelijk te kunnen halen. In het Congres werden ook de geldende normen en procedures voor overleg en stemming in de commissies en de plenaire vergaderingen aangepast. Wetgeving die niet kan rekenen op een meerderheid in het Congres wordt via de constructie van 'omnibus bills' (pakketten van maatregelen) toch door het Huis en de Senaat geloodst. Mann en Ornstein beschrijven het beeldend:

*"The essence of lawmaking in Congress is deliberation. The dictionary defines deliberate as:*

- 1. To think carefully and often slowly, as about a choice to be made.*
  - 2. To consult with another or others in a process of reaching a decision.*
  - 3. To consider a matter carefully and often slowly, as by weighing alternatives.*
- Congress was designed to be deliberative, through it's checks and balances, its decentralized decision making in committees and subcommittees, its large membership, its emphasis on debate and give-and-take, and its openness to individuals and organized groups in the society, all of which allow it to take time, consider alternatives, consult widely, discuss, negotiate, and compromise. Yet it is hard to look at the contemporary Congress and see deliberation as a core value in these terms.' (Mann, 2006:216)*

Alle beschikbare middelen en mogelijkheden werden ingezet om de eigen politieke doelstellingen te verwezenlijken, inclusief *'three-hour votes, thousand-page-plus bills sprung on the Floor with no notice, conference reports changed in the dead of the night, self-executing rules that suppress debate (...)'*. (Mann, 2006:236) De verscherpte verhoudingen waren zichtbaar op straat, waarbij kiezers zich steeds sterker met één partij identificeerden, in de binding met maatschappelijke organisaties, welke ook steeds nadrukkelijker partij kozen en in de media, met de opkomst van zenders en talkshows met een expliciete politieke oriëntatie.

## Informatiegebreken

In Amerika is forse kritiek geuit op het informatiebeleid van de regering Bush, in het bijzonder op het op grote schaal achterhouden van informatie door deze regering. Als voorbeeld wordt vaak de *Presidential Records Act* genoemd. Voor het aantreden van Bush was de stelregel dat presidentiële stukken – inclusief interne adviezen en notities – in beginsel na 12 jaar openbaar werden gemaakt. Kort na de installatie van G.W. Bush als president zouden 68.000 pagina's uit de regeerperiode van voormalig president Reagan openbaar worden gemaakt. In de gewijzigde wet wordt de beslissingsbevoegdheid over het openbaren van deze informatie gelegd bij de betreffende voormalig president (of zijn nabestaanden), én bij de zittende president. Het betreft hier documenten aangaande de nationale veiligheid, presidentiële communicatie, juridische notities en verslagen van intern beraad tussen de president en zijn adviseurs. Ook is de bewijslast omgekeerd: een onderzoeker moet nu bewijzen waarom toegang noodzakelijk is, terwijl vroeger de Executief moest bewijzen waarom er dringende redenen zijn om toegang te ontfen. In de nieuwe situatie kan openbaarmaking van deze stukken geblokkeerd worden door de voormalig president, of door de regerende president. *'The bottom line is that secrecy prevails in every situation when at least one party wants it.'*<sup>598</sup> Daarmee lijkt het onwaarschijnlijker te worden dat 'embarrassing informatie' over presidentiële beslissingen in het verleden nog openbaar zal worden gemaakt.<sup>599</sup> Er zijn vele andere voorbeelden van een terughoudende informatievoorziening door de regering Bush:

- De verdrievoudiging van het aantal documenten dat als 'classified' is bestempeld ten opzichte van de periode onder Clinton;<sup>600</sup>
- Beperkingen in het onderzoek naar de betwiste uitslagen van de verkiezingen in 2000;
- Weigering om het Congres informatie te verstrekken over het misbruiken van criminele informanten door de FBI in Boston;
- De weigering om the Senate Governmental Affairs Committee informatie te verstrekken over in het geheim gehouden besprekingen tussen de directeuren van Enron en de ambtelijke top in Washington;
- Beperkte toegang van het Congres tot gegevens op het gebied van milieu;
- De briefings op het gebied van nationale veiligheid werden door de leden van het Congres beschouwd als *'a complete waste of time; reading the morning newspaper was much more informative.'* (Mann, 2006:161)
- De informatie en prognoses rond de 'Tax Bill' van 2001 werden zelfs door geestverwanten die sympathiseerden met de voorgestelde belastinghervorming aan de kaak gesteld: *'The tax bill is scandalously bad. It's filled with a whole series of outright frauds and outrageous lies.'*<sup>601</sup>

In de eerste zes jaar van de regering Bush was er ook nauwelijks een markt voor concurrerende kennis of informatie. Het waren voornamelijk Democraten die de gebrekkige informatievoorziening aan de orde stelden. Senator Leahy (vanaf 1974 Member of Congress): *"Since I've been here, I have never known an administration that is more difficult to get information from."* Sommige Republikeinen constateerden

ook dat er sprake was van een probleem. Senator Grassley (Iowa) sprak over een verslechtering van de informatiepositie van het Congres: “ (...) *it seems like in the last month or two I’ve been running into more and more stonewalls.*”<sup>602</sup> Er was echter bij de Republikeinse meerderheid in het Congres in het algemeen weinig behoefte aan vragen, bewijzen of onderzoeksresultaten die de visie van de President ter discussie stelde. De Republikeinse voorzitter (Speaker) van het Huis van Afgevaardigden Hastert verklaarde dat hij het als zijn belangrijkste verantwoordelijkheid beschouwde om het wetgevingsprogramma van de President door het Huis te leiden. De toenmalige Democratische minderheid in het Congres heeft scherpe kritiek geuit op deze benadering en identificeerde vijftien belangrijke thema’s waarbij sprake zou zijn van tekortschietend oversight onderzoek. Volgens de Democraten had het Congres in de periode 2000-2006 onderzoek moeten verrichten naar: ‘(...)

- *The role of the White House in manipulating intelligence about Iraq’s weapons of mass destruction and ties to Al Qaeda;*
- *The responsibility of senior Administration officials for the abuse of detainees in Abu Ghraib;*
- *The role of White House officials in leaking the identity of a covert CIA agent;*
- *The role of the Vice President’s office in the award of Halliburton contracts;*
- *The responsibility of senior White House officials in the failed response to Hurricane Katrina;*
- *The secret wiretapping of U.S. citizens by the National Security Agency;*
- *The role of the White House in withholding key Medicare cost estimates from Congress;*
- *Evidence of conflicts of interest at multiple federal agencies and the White House;*
- *The increasing politicization of science-based federal agencies;*
- *The failure of the Department of Justice to enforce voting rights laws;*
- *Contract abuses at the Department of Homeland Security;*
- *The influence of industry lobbyists in writing EPA regulations.’*<sup>603</sup>

Rond deze thema’s lijkt er sprake te zijn van een ‘*accountability gap*’. Ondanks herhaalde verzoeken van de Democraten is het Congres niet overgegaan tot hearings, subpoena’s of andere vormen van serieus parlementair onderzoek. Hierbij wordt ook gewezen op het contrast met de periode tijdens het presidentschap van Clinton, met een Republikeinse meerderheid in het Huis van Afgevaardigden. Tot 1996 was het de gewoonte dat het zware instrument ‘subpoena’ (dagvaarding) slechts werd ingezet na akkoord van de leider van de minderheidsfractie in de commissie, of na een stemming in de commissie. Van deze bevoegdheid om mensen te dwingen te verschijnen, werd met terughoudendheid gebruik gemaakt. In 1997 kregen de Republikeinen de meerderheid in het Congres en de bevoegdheid om een subpoena uit te vaardigen werd aan de voorzitter van de Commissie overgedragen. In de daarop volgende jaren zijn meer dan 1.000 subpoena’s uitgevaardigd tegen de regering Clinton. De meeste subpoena’s hadden betrekking op incidenten en beoogden de positie van de toenmalige president te verzwakken.<sup>604</sup> Tijdens de periode van het presidentschap van G.W. Bush was er nauwelijks animo bij de Republikeinse meerderheid van het Congres om subpoena’s

uit te vaardigen. Zo stelde de Republikeinse voorzitter van the House Permanent Select Committee over het al dan niet onderzoeken van de misleidende informatie over de aanwezigheid van massavernietigingswapens in Irak: *"I'm not going into what the customer did with the intelligence."*<sup>605</sup> Resoluties waarin om specifieke documenten aangaande de besluitvorming over Irak werd verzocht, konden geen meerderheid in het Congres vinden, initiatieven om een onderzoekscommissie te installeren werden afgehouden.

*"It was reasonable, sensible, and logical to expect a full investigation. To get all the details of who and why and how. (...) At the same time there was great resistance to an investigation. All the relevant institutions of government, the intelligence services, the consulates and immigration, the FBI and the federal Aviation Authority, even the military, had failed and didn't want their failures paraded in public.(...)"* (Beinhart, 2005:7)

De Republikeinse meerderheid heeft een uitgebreid onderzoek naar de besluitvorming over Irak in de weg gestaan. Er is wel onderzoek geweest naar de positie van de inlichtingendiensten, maar de rol van het Witte Huis is nooit onderwerp van onderzoek geweest. Nog steeds is onduidelijk welke informatie beschikbaar was bij de beslissers.

In november 2006 leidde de verkiezingen voor het Congres tot Democratische meerderheden in de Senaat en het Huis van Afgevaardigden. Daarmee kwam een abrupt einde aan de volgzame opstelling van het Congres. De eerste maanden van 2007 lieten een forse toename zien van het aantal 'oversight activities', het aantal hearings en het aantal uitgevaardigde 'subpoena's', waarbij ministers of ambtenaren voor het Congres gedaagd werden om te getuigen.<sup>606</sup> Geconcludeerd kan worden dat in de laatste tien jaar een sterke politisering van oversight onderzoek heeft plaatsgevonden. De toenemende polarisatie tussen de Republikeinen en de Democraten leidde ertoe dat oversight meer in het teken stond van partijpolitieke belangen, dan van een adequate en onafhankelijke controle van de Executief door het Congres.

Tegenspel en debat zijn mechanismen die een bijdrage leveren aan een goede democratische besluitvorming. De neiging om als partijgenoot de President in bescherming te nemen, lijkt op korte termijn profijtelijk, maar het is de vraag of dit uiteindelijk wel zo gunstig is voor de President. *"More oversight would have caused President Bush some political pain in the short run, but it would have strengthened him in the long run."* (Waxman, 2006) Ook vanuit politieke overwegingen lijkt het verstandig om tegenmacht te organiseren en toe te laten, niet alleen vanuit het Congres, maar ook vanuit de eigen ambtelijke organisatie. Het voorbeeld van voormalig Minister van Defensie Rumsfeld is in dit kader illustratief. Vlak na de aanslagen van 11 september werd Rumsfeld gezien als de juiste man op de juiste plaats. Hij was *'tough'*, stond voor zijn zaak en wist de media goed te bespelen, stevig, met een grap op de juiste momenten. Op dat moment kon hij niet stuk, noch bij kranten en media, noch bij het grote publiek. De andere kant van zijn standvastigheid was zijn aanzienlijke mate van *'eigenwijsheid'*; intern en extern creëerde hij een beeld van *"I know everything"*, of *"wie niet voor me is, is tegen mij."* In een dergelijke situatie voelden ambtenaren zich



niet geroepen om hun minister te wijzen op onwelkome informatie, of op de hoogte te stellen van ontwikkelingen welke niet pasten in het door Rumsfeld opgehouden wensbeeld. Uiteindelijk ging dit zich tegen hem keren. *"Nobody told him that his pants were under fire."*<sup>607</sup> Rumsfeld werd ontslagen met dank voor de bewezen diensten. Op de lange termijn lijkt het verstandiger om intern kritische zin en tegenmacht te organiseren.<sup>608</sup> In retroperspectief lijkt het organiseren van kritiek en tegenspraak niet een kernkwaliteit te zijn geweest van de regering Bush.

### 6.1.9 Recht op informatie versus Executive Privilege

Er bestaat een regelmatig terugkerende spanning tussen de behoeften van het Congres aan informatie en de mate waarin de Executief bereid is deze informatie te verstrekken. Het recht van het Congres op informatie is immers niet absoluut; het zal altijd afgewogen moeten worden tegen de behoefte van de Executief aan het vertrouwelijk houden van informatie. In deze paragraaf zal de intrinsieke spanning tussen de behoefte aan transparantie en de behoefte aan beleidsintimiteit nader geëxploreerd worden aan de hand van het leerstuk van *'the Executive Privilege'*. De meeste schrijvers erkennen het bestaan van *'the Executive Privilege'*; het recht van de Executief om bepaalde informatie die als vertrouwelijk gedeeld is ook vertrouwelijk te houden (zie o.a. Weinberg 1992, Rozell 1994, Devins 1996, Glennon 1998, Fisher 2004). In de Constitutie wordt weliswaar niet gesproken over the Executive Privilege, maar deze volgt uit het ongeschreven staatsrecht en de jurisprudentie. Het leerstuk van the Executive Privilege is een belangrijk ankerpunt voor de informatieverhoudingen tussen Executief en Legislatief is. Enerzijds heeft de Supreme Court vastgesteld dat het Congres recht heeft op de informatie die zij nodig heeft om de uitvoerende macht goed te kunnen controleren. Anderzijds heeft datzelfde Supreme Court bepaald dat sommige informatie door de President of de Executief niet gedeeld hoeft te worden, zij behoort tot het privilege van de uitvoerende macht en vindt haar oorsprong in de scheiding der machten. (Rozell 1994, Fisher 2004) The Supreme Court erkende unaniem het bestaan van the Executive Privilege:

*'The valid need for protection of communication between high government officials and those who advise and assist them in the performance of their manifold duties (...) is too plain to require further discussion. (...) The privilege is fundamental to the operation of government and inextricably rooted in the separation of powers under the Constitution.'*<sup>609</sup>

Alleen de President zelf heeft formeel het recht om zich te beroepen op the Executive Privilege. Een dergelijk beroep komt weinig voor, hooguit enkele malen per jaar. Er bestaat geen vaste en heldere scheidslijn welke de afweging tussen deze verschillende claims markeert; vaak wordt van geval tot geval een oplossing bereikt door onderhandeling tussen Executief en Legislatief. Er is een uitgebreide casuïstiek beschikbaar over de thematiek van *'the Executive Privilege'*. De geschiedenis van Amerika is voor een deel een geschiedenis van *'battling branches'* van botsingen tussen de Executief en de Legislatief, waarbij de informatiepositie van het Congres vaak in het geding is. Aan het einde van de 18-e eeuw vatte George Washington de thematiek kernachtig samen door te verklaren dat: *'Congress can investigate whatever it pleases but the Executive may decline to comply'*.<sup>610</sup>

Deze stellingname is twee eeuwen later nog steeds gemeengoed onder vertegenwoordigers van de Executief en wordt nog steeds betwist door leden van de volksvertegenwoordiging. *'The President build walls between the bureaucracy and Congress so the White House can be the funnel of information. Congress breaches these walls to*

*establish direct sources. This conflict between the hierarchical organization of information and the more liberal policies necessary for parliamentary-style debate is perhaps the central focus of conflict in U.S. information policy.*' (Sadofsky, 1990:82). Leden van het Congres kunnen ook informatie krijgen via media, ngo's en lobbygroepen, maar zijn daarnaast voor een belangrijk deel afhankelijk van een adequate informatievoorziening vanuit de Executief. De wens van het Congres om directe lijnen te hebben naar professionals in het hart van de bureaucratie staat op gespannen voet met de wens van de departementen om informatiestromen te beheersen en botst met het hiërarchische organisatieprincipe van de bureaucratie. Het Congres heeft informatie nodig om haar constitutionele taken op het gebied van wetgeving en controle goed te kunnen vervullen. The Supreme Court constateerde in 1927 dat een parlement *"(...) cannot legislate wisely or effectively in the absence of information respecting the conditions which the legislation is intended to affect or change; and where the legislative body does not itself possess the requisite information – which not infrequently is true – recourse must be had to those who do possess it."*<sup>611</sup> Bij andere gelegenheden heeft the Supreme Court dit recht op informatie bevestigd; als zijnde inherent verbonden aan de verantwoordelijkheid van het Congres voor wetgeving en essentieel voor het goed kunnen uitvoeren van haar taken op het gebied van toezicht en controle.

## Argumenten

In het politiek en juridisch discours worden een reeks argumenten gehanteerd die achtereenvolgens voor en tegen the Executive Privilege pleiten. Hieronder laat ik de argumentatie die zich baseert op constitutionele overwegingen, buiten beschouwing. Deze is niet eenduidig: noch het bestaan, noch het niet bestaan van the Executive Privilege kan overtuigend uit de tekst van de Constitutie worden afgeleid. Daarnaast zal ik ook slechts beperkt aandacht schenken aan de jurisprudentie en historische precedents; in het kader van deze studie zou dit te ver voeren. De belangrijkste argumenten voor een ruimhartig gebruik van the Executive Privilege zijn:

- Vertrouwelijkheid van het intern beraad. Adviseurs moeten frank en vrij kunnen praten en ook onwaarschijnlijke scenario's in openheid met de President kunnen bespreken. Indien een adviseur weet dat zijn adviezen later openbaar gemaakt kunnen worden, bestaat het risico dat hij bepaalde informatie gaat achterhouden of zijn woorden vooraf gaat wegen. In zekere zin is de relatie tussen de President en zijn adviseurs te beschouwen als de relatie tussen een advocaat en zijn cliënt of tussen de priester en een biechteling. In deze situaties is vertrouwelijkheid de norm.<sup>612</sup>
- Vrede en veiligheid. Sommige informatie kan de staatsveiligheid in gevaar brengen. Daarbij kan gedacht worden aan militaire strategische informatie, maar ook aan informatie met betrekking tot kwetsbare infrastructuur, welke de vijand in de kaart kan spelen. In de informatie-uitwisseling met andere buitenlandse veiligheidsdiensten speelt vertrouwelijkheid een belangrijke rol; zodra deze informatie gebruikt wordt in het openbaar politiek debat, ligt zij op straat en verliest een land haar reputatie als betrouwbare informatiepartner. Nauw hieraan verwant is

de noodzaak om in crisissituaties snel te kunnen handelen, waarbij geen tijd wordt verloren met informatie- of consultatierondes. *'Congress cannot run a war.'*

- Internationale diplomatie. In de internationale diplomatieke betrekkingen vormt vertrouwelijkheid een belangrijk smeermiddel. Voorstellen worden voorzichtig gesondeerd en in de week gelegd. Rond verschillende varianten vindt vaak informeel en formeel contact plaats tussen de verschillende betrokken landen, waarin ieder land de gelegenheid heeft nieuwe elementen in te brengen. Dergelijke processen zijn niet gediend met te veel transparantie omtrent de ingenomen onderhandelingsposities gedurende het proces, zeker niet indien het gevoelige zaken betreft. *"Congress – in giving the President authority over matters of foreign affairs – must of necessity paint with a brush broader than that it customarily wields in domestic affairs."*<sup>613</sup>
- Discretionaire bevoegdheid van de Executief. Er bestaat overeenstemming over het feit dat de Executief een zekere eigen beslissingsruimte heeft ten aanzien van lopende zaken van beperkt belang. Er ontstaat voor alle partijen een onwerkbare situatie indien het Congres over elke ontwikkeling geïnformeerd moet worden.

Als gezegd zijn er ook verschillende argumenten die pleiten tegen het hanteren van the Executive Privilege. In veel beschouwingen wordt het bestaan van dit privilege weliswaar erkend, maar wordt ervoor gepleit om dit zo terughoudend mogelijk in te zetten, gezien de potentieel perverterende effecten van dit instrument. De belangrijkste tegenargumenten zijn:

- Informatie is voorwaarde voor controle. Het Congres heeft informatie nodig om haar controlerende taak goed te kunnen vervullen. Zonder adequate informatie kan het Congres de kosten en baten van voorgenomen beleid niet toetsen, alternatieven niet afwegen en geen goede keuzes maken ten aanzien van beleidsaanpassingen en verbeteringen.
- Risico van misbruik. Het is voor een regering in voorkomende gevallen aantrekkelijk om the Executive Privilege te gebruiken in situaties waarin het opportuun is om bepaalde mislukkingen of vormen van beleidsfalen toe te dekken. Dit argument is welsprekend verwoord door senator Edward Kennedy: *"(...) that government secrecy breeds government deceit, that executive privilege nurtures executive arrogance, that national security is frequently the cover for political embarrassment, and that the best antidote to official malfeasance, misfeasance, and nonfeasance is the sunshine and fresh air of full public disclosure of official activities."*<sup>614</sup>
- Borgen van variëteit en diversiteit. Een direct gevolg van een succesvol beroep op the Executive Privilege is dat het onmogelijk wordt om alternatieve reconstructies van het verleden te maken en dat het een open discours over verschillende handelingsopties frustreert. *'(...) a particularly strong argument against executive privilege is that decision-makers benefit from being exposed to numerous viewpoints. Irving Jani's classic study 'Groupthink', makes clear that from a policy-maker's perspective, it is important to avoid conformity, to seek out different opinions, and to resist isolation from outside viewpoints.'* (Rozell, 1994:16). De noodzaak van het articuleren van alternatieve invalshoeken en denkrichtingen geldt voor

het informatieverkeer tussen de President en zijn adviseurs, maar ook voor de informatievoorziening tussen Executief en Legislatief.

Indien het Congres bepaalde informatie echt wil krijgen, dan kán ze het krijgen. *'In the end it comes down to how much Congress wants the information, how much they intend that someone has to testify, and it turns very much on how much pain the executive branch wants to suffer before it settles.'*<sup>615</sup> Een belangrijke bepalende factor hierbij is aldus de daadwerkelijke wil van het Congres om bepaalde informatie te verkrijgen, hierin standvastig te zijn en indien nodig door te bijten. Het probleem is *'(...) not the adequacy of congressional power to obtain information, but the willingness of committee chairs and staffers to aggressively pursue information.'*(Devins, 1996:133). Naast politieke vasthoudendheid, moeten volksvertegenwoordigers ook kennis hebben van de juiste routes en instrumenten, alsmede beschikken over de juiste vaardigheden om bureaucratische hobbels te nemen. Hoe dan ook zullen volksvertegenwoordigers hierin tijd en energie moeten investeren en dat zijn voor hen schaarse goederen.

*'Congress can win most of the time – if it has the will – because its political tools are formidable.'* (Fisher, 2004:4)

Het Congres heeft een reeks aan instrumenten die in de strijd kunnen worden geworpen. Vaak is een dreiging om een subpoena uit te vaardigen al genoeg om de gevraagde documenten te krijgen. Over het algemeen staan leden van de regering niet te springen om door een Congressional Committee scherp bevraagd te worden; mede vanwege het risico van kritische berichten in de media. Een subpoena in combinatie met de dreiging van het inzetten van *'the contempt power'* versterkt de druk op de Executief om over de brug te komen. Documenten kunnen relatief eenvoudig worden verkregen via een *'House Resolution of Inquiry'*, welke betrekking heeft op het verstrekken van feitelijke gegevens van de Executief aan het Congres. Tevens wordt ook veel informatie verkregen via de band van het formeel aan het Congres gelieerde Government Accountability Office, dat zelfstandig over specifieke rechten op toegang tot overheidsinformatie beschikt, zoals dat ook voor de Nederlandse Algemene Rekenkamer geldt. Een regelmatig voorkomende techniek is het inschakelen van bevriende journalisten of het tippen van gezaghebbende media. Soms gaat het daarbij hard aan toe in de media: de President die stelt dat het Congres reeds 12.000 pagina's over de kwestie ontvangen heeft en het Congres dat constateert dat de cruciale stukken daarbij evenwel nog steeds ontbreken.

Een ander machtsmiddel is het dreigen te blokkeren van voorgenomen benoemingen, zoals in de kwestie rond William Rehnquist. Toenmalig president Reagan was in 1986 voornemens om Rehnquist tot opperrechter te promoveren. De Senaat wilde meer weten van de achtergronden van deze persoon en verlangde inzage in de interne memo's die Rehnquist had geschreven in de periode 1969-1971, toen Rehnquist nog ambtenaar was op het Ministerie van Justitie. Reagan weigerde dit met een beroep op the Executive Privilege, meer in het bijzonder *'(...) to protect the confidentiality and candor of the legal advice submitted to Presidents and their assistants.'*<sup>616</sup> De betreffende senatoren dreigden vervolgens met een subpoena om de documenten

toch te bemachtigen. Senator Ted Kennedy verwoordde de inzet kort en bondig: *'No Documents, No Senate Confirmation.'*<sup>617</sup> Uiteindelijk koos Reagan eieren voor zijn geld en stelde alle gevraagde documenten ter beschikking. Ten slotte beschikt het Congres over een ander belangrijk wapen: *'the power of the purse'*. In voorkomende gevallen kan het Congres dreigen de geldkraan dicht te draaien als bepaalde stukken niet op tafel komen.

*'They can make life miserable, if they want to.'*<sup>618</sup>

In de dagelijkse politieke praktijk is het vaak een proces van onderhandelen, *'whealen en dealen'* dat uitkomst verschaft. Onderhandelingen kunnen ook leiden tot een beperking van het aantal documenten dat overlegd wordt, het ter beschikking stellen van andere stukken, of het beperken van het aantal mensen dat inzage krijgt in de stukken (Relyea 1995). Regelmatig wordt een tussenoplossing gevonden door een gesprek te arrangeren tussen de President en enkele leden van het Congres. Op deze wijze wordt de behoefte van het Congres aan informatie bevredigd, zonder dat de betreffende informatie direct openbaar wordt gemaakt. In sommige gevallen worden tussenoplossingen gevonden door het organiseren van informele bijeenkomsten, of door een beperkt verhoor van de White House officials door de commissievoorzitter, buiten het oog van de camera's. In de zaak van de ontslagen Officieren van Justitie stelde President G.W. Bush voor om niet alle documenten en emails ter beschikking te stellen, maar wel akkoord te gaan met een informeel verhoor van presidentieel medewerkers Karl Rove en Harriet Miers.

In andere gevallen neemt een President zijn verlies, omdat de politieke prijs voor het niet verstrekken van informatie te hoog kan zijn, zelfs in gevallen waarin hij het staatsrecht aan zijn zijde heeft. Het is voor de Executief vaak even door de zure appel heen bijten, maar vanuit partijpolitieke overwegingen is het vaak beter om alles in één keer open te gooien, dan om een kwestie weken of maanden door te laten zeuren. In de meeste gevallen wordt een compromis bereikt tussen de President en het Congres, waarbij ieders wensen en belangen gedeeltelijk worden gehonoreerd.

### **Toegang tot geheime informatie**

Er zijn een aantal overwegingen op grond waarvan documenten als geheim of *'classified'* worden bestempeld. De belangrijkste redenen hebben betrekking op het belang van de nationale veiligheid. Informatie die de veiligheid van de VS of haar onderdanen kan schaden, wordt geclassificeerd en er bestaat een ingewikkeld stelsel van oplopende schalen van de mate waarin iets geheim is en welke personen toegang hebben tot deze informatie. Zo wordt bijvoorbeeld sommige informatie louter verstrekt aan leden van het Congres, waarbij er geen bredere verspreiding plaatsvindt naar het grote publiek. In dergelijke gevallen wordt bijvoorbeeld een Hearing na het openbare gedeelte nog even achter gesloten deuren voortgezet. In andere gevallen is informatie slechts toegankelijk voor bijvoorbeeld de leden van het *'Committee on Intelligence'*. In dergelijke gevallen zijn passende veiligheidsmaatregelen niet ongebruikelijk: een lid van dit Committee wordt dan uitgenodigd om naar een speciale kamer te komen en

mag onder toezicht van de bewaking stukken raadplegen, zonder deze te mogen kopiëren of scannen. De Intelligence Commissies van het Congres zijn redelijk goed geïnformeerd. Maar ook zij weten niet alles; *'they don't know what they don't know'*.<sup>619</sup> Soms is informatie louter toegankelijk voor de Chair en de Ranking Member van een Committee. Het is the *'Gang of 8'* die zicht krijgt op de meest geheime informatie. Deze groep bestaat uit de Voorzitter van de Senaat, de Voorzitter van het Huis, de voorzitters van de commissies (Senaat en Huis) die zich bezig houden met nationale veiligheid en de leiders van de minderheidsfractie in het Congres en in deze commissies. De Executief en de Intelligence Community bepalen voor een belangrijk deel welke geheime documenten ze ontsluiten ten behoeve van deze kleine groep congresleden. Verschillen van mening tussen het Congres en de Executief worden vaak opgelost via een proces van onderhandeling. Men krijgt dan bijvoorbeeld inzicht achter gesloten deuren, of er wordt slechts een selectie van documenten beschikbaar gesteld.

Het fenomeen van classified documents stelt een Congreslid voor een dilemma. Aan de ene kant is er het besef dat bepaalde informatie in het belang van de nationale veiligheid geheim moet blijven. Anderzijds drijft het hen politiek gezien in een spagaat; de informatie die zij hebben mogen inzien kunnen ze immers vervolgens niet gebruiken in het politiek en maatschappelijk debat. Het verstrekken van geheime informatie aan het Congres is voor congresleden problematisch. Zij kunnen in politieke termen niets doen met de verstrekte informatie, zelfs niet indien deze kwesties is.

Het belang van geheimhouding versus het belang van transparantie wordt door verschillende mensen verschillend gewaardeerd. Een pregnant vertolker van het belang van geheimhouding uit hoofde van de nationale veiligheid is Pete Hoekstra. Hoekstra is geboren in Groningen, lid van de Republikeinen en was tot 2006 Voorzitter van 'The House Permanent Select Committee on Intelligence.' In een lezing in 2005 voor The Heritage Foundation waarschuwt hij voor de gevaren van het lekken van informatie. Reeds ten tijde van de Tweede Wereldoorlog werden de risico's van loslippigheid onderkend en werden militairen en ambtenaren opgevoed met posters met de tekst: *'LOOSE LIPS MIGHT SINK SHIPS'*. In de periode na 9/11 is het belang van geheimhouding verder toegenomen. *'By combining traditional open source materials with leaked classified materials our opponents have gained powerful insights into what our plans, capabilities and intentions are. (...) leaking sensitive information is like giving the enemy our playbook.'* (Hoekstra, 2005). Het openbaar maken van voorheen geheime informatie kan tevens een negatieve invloed hebben op de bereidheid van geheime diensten uit andere landen om informatie te delen met de CIA of FBI. Hoewel het betoog van Hoekstra met name gericht is op het aan de kaak stellen van het fenomeen 'lekker', bevat het pleidooi ook een aantal argumenten voor de geheimhouding van overheidsinformatie in algemene zin.

Voor de geheimhouding van stukken is een verwijzing naar de nationale veiligheid al snel overtuigend. Er zijn maar weinig volksvertegenwoordigers die het belang van openbaarheid zwaarder laten wegen dan het belang van de nationale veiligheid.<sup>620</sup> Transparantie is mooi en wenselijk, maar het gaat te ver om daar mensenlevens voor

op het spel te zetten, zo is de redenering waarin velen zich zullen herkennen. Vanwege de overtuigingskracht van dit argument wordt door het openbaar bestuur graag een beroep op de nationale veiligheid gedaan. In de Verenigde Staten heeft dit ertoe geleid dat inmiddels miljoenen documenten als 'geheim' zijn geclassificeerd.

Deze toename van het aantal geheime documenten en de weigering van de regering om bepaalde stukken openbaar te maken, ontmoet ook steeds meer kritiek. The Subcommittee on National Security of the Committee on Government Reform wijdde in maart 2005 een speciale hearing aan het probleem van overclassificatie. Voorzitter Shays startte met een citaat uit het rapport van de 9/11 Commission:

*'Current security requirements nurture overclassification and excessive compartmentalization of information among agencies. Each agency's incentive structure opposes sharing with risks, criminal, civil and internal administrative sanctions, but few rewards for sharing information. No one has to pay the long term cost of overclassifying information (...). Those costs are measured in lives as well as dollars. Somewhere in the vast cache of data that never should have been classified, and may never be declassified is that tiny nugget of information that if shared, it could be used to detect and prevent the next deadly terrorist attack.'*<sup>621</sup>

Hij wijst daarmee op een interessant dilemma voor overheden bij de toekenning van het predikaat 'geheim' aan stukken die betrekking hebben op de nationale veiligheid. Een grote mate van openbaarheid van informatie kan de vijand wijzer maken dan dat goed voor het land is, maar een grote mate van classificatie van documenten kan ten koste gaan van de kennis, capaciteit en intelligentie van het eigen opsporingssysteem. Maar voor overheden kan het ook verleidelijk zijn om stukken die informatie bevatten waarmee bepaalde ambtenaren of politici in verlegenheid kunnen worden gebracht, niet te verstrekken met een beroep op de nationale veiligheid. Uit het verleden blijkt dat er soms met een beroep op de nationale veiligheid bewust onwaarheden of leugens werden verteld. Volgens Dan Hahn is het duidelijk *'(...) that most of the major lies of the modern era, rationalized as having been necessary for the national security, did not improve our security at all.'* Hij noemt vervolgens een tiental voorbeelden, waaronder de volgende: '(...)

- *How was our security improved when Richard Nixon told us we had respected the neutrality of Cambodia when the truth was that we had bombed Cambodia with 3.630 B-52 raids?*
- *How was our security improved when Jimmy Carter misled us about the nature of the 1970s energy crisis?*
- *How was our security improved when Reagan's White House spokesman, Larry Speakes, said it was 'preposterous' to think U.S. forces might invade Grenada and that no invasion would take place?*
- *How was our security improved when Bill Clinton lied about keeping guns out of Bosnia?*
- *Has G.W. Bush lied to us about the war on terrorism? If so, how did that lie improve our security?' (Hahn, 2003:195)*



Een ander bekend voorbeeld in dit kader zijn ook de zogenaamde ‘Pentagon Papers’, waarbij de classificatie niet plaats vond vanwege redenen van nationale veiligheid, maar vanuit binnenlands politieke overwegingen.<sup>622</sup> Zijn conclusie luidt dat veel informatie wordt achtergehouden met een beroep op de nationale veiligheid en dat deze geheimhouding slecht is voor het zelfreinigend vermogen van het openbaar bestuur. Geheimhouding, misleidende informatie en gebrekkige besluitvorming zijn nauw met elkaar verbonden. Uiteindelijk zijn het vaak motieven van politieke opportuniteit die de mate van openbaarheid bepalen. Les Aspin, voormalig voorzitter van ‘the House Armed Services Committee’ verwoordde het bondig:

*‘Every administration wants it both ways – to keep its secrets and reveal them whenever doing so is useful for their politics and policies.’<sup>623</sup>*

### **Intern beraad**

Veel discussies over de reikwijdte van the Executive Privilege spitsen zich toe op de vraag of het Congres het recht heeft om officials van het Witte Huis te horen. Het belang van een vrije en ongehinderde gedachtenwisseling tussen de President en zijn adviseurs wordt breed erkend. Daarbij moeten de betrokkenen erop kunnen rekenen dat de gedachtenwisseling vertrouwelijk blijft. In de praktijk blijkt dat het voor het Congres moeilijk is om medewerkers van het Witte Huis te laten getuigen. Daarbij is ook de functie van de persoon in kwestie relevant. Een beleidsadviseur kan meestal zonder problemen gehoord worden. Voor de ‘National Security Advisor’ ligt dit al een stuk moeilijker. En de politiek adviseurs van de President zijn slechts in uitzonderlijke gevallen met succes op te roepen voor een verhoor. Hun adviezen worden geacht persoonlijk en confidentieel te zijn en louter bestemd ten behoeve van de politieke oordeelsvorming door de President. Tegelijkertijd zijn er vele voorbeelden in de recente politieke geschiedenis van de VS waarin wel degelijk hoge functionarissen van het Witte Huis werden gehoord door het Congres (waaronder Ehrlichman, Haldeman, Brzezinski, Buchanan, McFarlane, Poindexter en Haig). Voormalig President Nixon deed in het Watergate onderzoek een beroep op the Executive Privilege:

*“No President could function if the private papers of his office, prepared by his personal staff, were open to public scrutiny. Formulation of sound public policy requires that the President and his personal staff be able to communicate among themselves in complete candor, and that their tentative judgements, their exploration of alternatives, and frank comments on issues and personalities at home and abroad remain confidential.”<sup>624</sup>*

The Supreme Court erkende het bestaan van the Executive Privilege. Tegelijkertijd constateerde the Supreme Court dat dit privilege geen absolute status heeft en dat het aan de betrokken rechters is om de reikwijdte van geval tot geval vast te stellen. In casu kreeg de speciale aanklager toegang tot de tapes met gesprekken tussen de President en zijn adviseurs uit het Witte Huis, hetgeen voor Nixon het begin van het einde van zijn presidentschap betekende.

Een interessante casus heeft betrekking op de vraag of het Congres inzicht mag krijgen in adviezen van 'the Office of Legal Counsel' (OLC), enigszins vergelijkbaar met de adviezen van de Landsadvocaat in Nederland. In casu was er sprake van de vraag in hoeverre een ontvoering door VS-militairen van een verdachte in het buitenland, zonder toestemming van het betreffende land, als rechtmatig beschouwd konden worden in termen van het geldende internationaal recht.<sup>625</sup> Het Congres wilde inzicht in het betreffende advies van OLC, maar toenmalig minister van Justitie Dick Thornburgh weigerde in 1989 het Congres inzicht te geven in het advies met als argument: *'Apart from classified information, there is no category of documents in the Department's possession that I consider more confidential than Legal opinions to me from the Office of Legal Counsel.'* De Commissievoorzitter constateerde als reactie daarop dat dit toch een merkwaardige stellingname was, gezien het feit dat adviezen van OLC in de afgelopen jaren met enige regelmaat aan het Congres ter beschikking waren gesteld. *'I do not believe that it is either legally supportable or in the nation's best interests for the Justice department to pick and choose which opinions of the Office of Legal Counsel are made available to the Congress.'*<sup>626</sup> Vervolgens bood de minister van Justitie aan een aparte notitie op te stellen met de belangrijkste argumentatielijnen. Dat aanbod was voor de Commissie onvoldoende en zij dreigde een subpoena uit te vaardigen. Daarop stelde de minister dat hij toenmalig President Bush zou verzoeken een beroep te doen op 'the Executive Privilege'. Een dag voor het aflopen van de deadline kreeg de Commissie het verzoek de zaak in der minne te schikken, waarbij een of meerdere leden van de Commissie het advies van OLC zouden kunnen inzien, op voorwaarde dat werd afgezien van de subpoena procedure. Het document werd overigens kort daarna vanuit het departement gelekt naar de Washington Post en enkele jaren later integraal gepubliceerd in een serie van OLC-adviezen.

In de Whitewater case wilde toenmalig president Clinton een verslag van een bijeenkomst met adviseurs en advocaten niet verstrekken met een beroep op the Executive Privilege en op het vertrouwelijk verkeer tussen advocaat en cliënt. Hij stelde dat "(...) the President ought to have a right to have a confidential conversation with his minister, his doctor, his lawyer."<sup>627</sup> Het feit dat bij deze bijeenkomst ook overheidsadvocaten aanwezig waren, ontnam de bijeenkomst echter haar privé-karakter. Na enige druk en een door de Senaat aangenomen resolutie, ging het Witte Huis overstag en stelde alsnog de documenten ter beschikking. Toenmalig minister van Justitie Janet Reno informeerde het Congres over de besprekingen die zij had met President Clinton over de problemen met betrekking tot WACO.<sup>628</sup> In deze periode zijn ook duizenden interne emails van het Witte Huis ter beschikking van het Congres gesteld, inclusief emails tussen de Vice-President en zijn staf.

Soms weigert een minister of departement bepaalde informatie te verstrekken met het argument dat deze stukken geproduceerd zijn ten behoeve van de gedachtevorming binnen een departement. Dit beroep op de '*deliberative process privilege*' vertoont verwantschap met de Nederlandse praktijk dat 'stukken voor intern beraad' niet aan de Tweede Kamer ter beschikking hoeven te worden gesteld. Het openbaren van stukken die een rol hebben gespeeld in het proces van beleidsvorming "(...) would unduly

*interfere, and perhaps "chill," the frank and open internal communications necessary to the quality and integrity of the decisional process."* (CRS, 2004:44). Het openbaren van dergelijke stukken zou alleen maar tot verwarring kunnen leiden bij het publiek, nu hierbij uit de aard der zaak ook onrijpe gedachten moeten kunnen worden geuit en proefballonnen moeten kunnen worden opgelaten. Het is daarom niet in het 'algemeen belang' als alle informatie uit de beleidsvormende fase ter beschikking van het Congres zou moeten worden gesteld. Dit belang van 'niet-verstreking' wordt in de Verenigde Staten wel afgewogen tegen andere belangen. Indien er sprake is van een gericht onderzoek door het Congres zal het belang van een effectieve controlerende rol door de volksvertegenwoordiging zwaarder kunnen wegen. Dit is zeker het geval indien er sprake is van verdenking van *'government misconduct'*.

*"Where there is reason to believe the documents sought may shed light on government misconduct, the [deliberative process] privilege is routinely denied on the grounds that shielding internal government deliberations in this context does not serve 'the public interest in honest, effective government'."*<sup>629</sup>

Gedurende de periode Clinton zijn regelmatig stukken ten behoeve van intern beraad ter beschikking gesteld aan het Congres. Deze documenten bevatten onder andere verslagen van telefoongesprekken, verslagen van interne discussies en conceptversies van het te nemen besluit.

Overigens kan de verplichting om informatie openbaar te maken tot nieuwe handelingsstrategieën binnen de Executief leiden. Na de Watergate affaire werden nieuwe regels gemaakt aangaande de openbaarheid van overheidsinformatie. Dit leidde ertoe dat sommige 'openhartige overwegingen' van adviseurs niet langer op papier werden gezet, maar in mondeling overleg aan de orde werden gesteld.

## **Court**

Er bestaat geen juridisch sluitende definitie over de omvang van het recht van het Congres op informatie, noch over de voorwaarden waaronder de uitvoerende macht met succes een beroep kan doen op the Executive Privilege. De vraag is of er een rol voor de rechterlijke macht is weggelegd in geschillen omtrent de toegang tot informatie tussen Executief en de Legislatief? Bevindt een rechter zich in de positie om uitspraken te doen over de informatievoorziening aan het parlement? Sommige auteurs (Schwellenbach, Wigmore) menen van wel. Volgens hen is het wenselijk dat een department of overheidsorganisatie dat een document als geheim wil classificeren, dit eerst ter toetsing voorlegt aan de rechter. Deze extra tussenstap zal volgens hen een effectieve drempel opwerpen tegen het gemakzuchtig en opportunistisch classificeren van stukken; hetgeen noodzakelijk is gezien de recente toename van het aantal 'geheime documenten'. Volgens Wigmore is de rechterlijke macht de meest geëigende instantie om te bepalen of er sprake is van rechtmatig beroep op het belang van staat: *'Shall every subordinate in the department have access to the secret, and not the presiding officer of justice? ... The truth cannot be escaped that a Court which abdicates its inherent function of determining the facts upon which the admissibility of evidence depends will*

*furnish to bureaucratic officials too ample opportunities for abusing the privilege ... Both principle and policy demand that the determination of the privilege shall be for the Court.'*<sup>630</sup> Een rechter moet volgens hem inzage hebben in de feiten en de als geheim bestempelde informatie om te kunnen bepalen of deze met recht geclassificeerd zijn.

In de praktijk stelt de rechterlijke macht zich terughoudend op in informatiegeschillen tussen de Executief en de Legislatief. In dergelijke gevallen constateert the Supreme Court meestal dat het hier een politiek vraagstuk betreft, waarover zij geen uitspraken kan doen ('non-justiciable'). In de enkele gevallen dat the Supreme Court zich toch tot een rechterlijke uitspraak laat verleiden, trekt het Congres aan het langste eind, zelfs inzake vraagstukken van oorlog en vrede, waarin toch de President over bijzondere bevoegdheden beschikt. *'In two hundred years of dispute between the President and Congress over war and peace, commitment and neutrality, trade embargoes and arms sales, Congress has never lost before the High Court.'*<sup>631</sup>

### 6.1.10 Contacten tussen volksvertegenwoordigers en ambtenaren

In de voorgaande paragraaf zijn de spanningen in de informatierelatie tussen Executief en Legislatief nader genanalyseerd, mede aan de hand van het leerstuk van 'the Executive Privilege'. In deze paragraaf zal de Amerikaanse praktijk van contacten tussen volksvertegenwoordigers en ambtenaren beknopt beschreven worden. Een belangrijke informatiebron voor leden van het Congres voor het controleren van de overheid zijn de contacten met ambtenaren op de departementen. Op de gangen van ministeries en agencies zit veel kennis over de precieze ontwikkelingen, de tegenvallers en de resultaten rond bepaalde beleidsdossiers. Het Congres maakt bij de informatievergaring bij oversight bij voorkeur gebruik van deze formele en informele bronnen op departementen. Waarschuwingen van betrokken ambtenaren en kritiek vanuit de bureaucratie worden door het Congres gewaardeerd als belangrijke signalen die gebruikt kunnen worden om de prestaties van het openbaar bestuur te verbeteren.

*'Agency sources are tremendously important.'* (Aberbach, 1990:89)

In de VS wisselt de ambtelijke top na presidentsverkiezingen en dat is een belangrijk verschil met het meer statische of stabiele stelsel in Nederland. Een nieuwe president benoemt enkele duizenden partijgenoten in de hoogste lagen van de departementen en op andere strategische posities in het openbaar bestuur. Ministeries worden daarmee politiek aangestuurd en bestaan uit een toplaag van '*political appointees*' en een veel grotere groep die een langdurige ambtelijke aanstelling heeft, de '*career civil servants*'. Deze laatste groep ambtenaren is benoemd vanwege hun expertise en ongeacht hun politieke voorkeur. Bij de politieke benoemingen kan een onderscheid gemaakt worden tussen '*Officers*' van wie de benoemingen moeten worden goedgekeurd door de Senaat, en de benoeming van '*Officials*' waarvoor geen goedkeuring vereist is. Het bestaan van '*Officers*' is onzeker; de meeste zijn niet langer dan 2 a 3 jaar in functie.<sup>632</sup> De afgelopen jaren lijkt er sprake te zijn van een patroon waarbij de politieke benoemingen steeds dieper doordringen binnen de organisatie. Waren het vroeger de toplagen die langs politieke lijnen werden benoemd, daar zijn het tegenwoordig steeds vaker ook middlemanagement posities die ingevuld worden op basis van politieke overwegingen.

Informatiegebreken zijn volgens sommigen vooral te herleiden tot de categorie civil servants: zij beschikken over relevante kennis, maar delen deze niet indien de politieke kleur of koers van de Executief niet overeenstemt met hun eigen overtuigingen.<sup>633</sup> Vanuit dit perspectief zijn de '*presidential appointees*' vooral erop gericht om te voorkomen dat de ambtenaren hun eigen politieke agenda laten prevaleren. Volgens veel Republikeinen bestaat de federale overheid vooral uit linksgeoriënteerde ambtenaren (Democraten), een geluid dat ook ten aanzien van de Nederlandse ambtenaren regelmatig gehoord wordt. Anderen wijzen erop dat er meer informatie verloren gaat in de politieke lagen van de departementen en dat de Executief civil servants slechts in beperkte mate vertrouwt en hun kennis onvoldoende benut. *'The top does*

*not want to use it*.<sup>634</sup> Indien het Congres besluit tot hearings of een parlementair onderzoek, dan zijn het vooral de politiek benoemde ambtenaren die gehoord worden; het Congres wil vooral beslissers ondervragen. Ook binnen de departementen bestaat de voorkeur om de politieke benoemingen te laten getuigen. Zij kunnen de inhoudelijke koers van de huidige president het beste verdedigen en kennen de politieke voetangels en klemmen. Vaak schuiven de departementen de – politiek benoemde – hoofden van dienst (Officers) naar voren om vragen te beantwoorden en in veel gevallen wordt dit ook geaccepteerd. Als uitzondering worden de verhoren van ambtelijke ingenieurs bij het onderzoek naar Katrina genoemd. Soms worden civil servants ook naar voren geschoven in situaties waarin de Executief zwaar weer verwacht. Congresleden zijn soms ook geïnteresseerd in de kennis die in de haarvaten van een ministerie aanwezig is. Dat zijn vaak mensen die weliswaar een lagere rang hebben – veelal ‘career civil servants’ – maar die wel precies weten hoe de vork in de steel zit. Indien het Congres voet bij stuk houdt, kan ze ook met lager geplaatste ambtenaren praten.

Congresleden en career civil servants hebben een belangrijk gemeenschappelijk kenmerk: de meesten zijn langere tijd actief in Washington D.C. De meeste leden van het Congres worden na hun termijn herkozen en een totale ambtstermijn van enkele decennia is niet uitzonderlijk. Ook career civil servants plegen tientallen jaren actief te zijn in het federaal openbaar bestuur; zij weten dat zij deels afhankelijk zijn van de goedgunstigheid van het Congres, als wetgever en budgetbewaker. Dit leidt ertoe dat er tal van informele lijnen en netwerken bestaan tussen leden van het Congres en de ‘lagere ambtenarij’. Beide partijen beschouwen de politiek benoemde topambtenaren soms als van bovenaf gearachuteerde lastposten die hun wederzijds productieve relatie komen verstoren.

Meestal zijn er binnen de departementen en agencies speciale personen aangewezen die het primaire contact met leden van het Congres onderhouden; the ‘*congressional relations personnel*’. Zij verwoorden de officiële politieke visie van het departement en zijn ook behulpzaam bij het schakelen naar ambtenaren die gespecialiseerd zijn in het onderwerp in kwestie. Indien er sprake is van een politiek gevoelig dossier, is contact met ambtenaren erg lastig. Een Republikeins staflid schetst zijn ervaringen: *‘It’s very difficult talking to people in the administration. They have to be very careful what they say. They are very guarded. They have to represent the administration’s point of view... Particularly HHS (Ministerie van Volksgezondheid, ge) is extremely paranoid about that. I know that because I’ve worked there.’* (Whiteman, 1995:46-47). Voor een oppositiepartij is het lastig om contacten te onderhouden met ambtenaren. Indien de Executief wordt geleid door een President van een andere signatuur, worden dergelijke contacten niet aangemoedigd. In algemene zin geldt dat ambtenaren regelmatig contact hebben met leden van het Congres. Naast de talrijke informele contacten kunnen ambtenaren ook opgeroepen worden om bij een Hearing te verschijnen, of gedwongen worden te getuigen (subpoena).

Ambtenaren kunnen ook op eigen initiatief volksvertegenwoordigers benaderen. De grondslag hiervoor is gelegen in de ‘Anti-Gag Legislation’ uit 1912, die volgde op enkele

incidenten met klokkenluiders aan het begin van de vorige eeuw. Onder het bewind van Theodore Roosevelt en William Taft werden enkele ambtelijke oekazes uitgevaardigd, waarin het ambtenaren verboden werd om zonder toestemming van hun superieuren contact te zoeken met leden van het Congres. Als reactie hierop eiste het Congres onder aanvoering van senator La Follette de ongehinderde toegang van ambtenaren tot hun volksvertegenwoordigers. Op deze wijze zouden misstanden uit de bureaucratie aan de kaak kunnen worden gesteld. Het Congres nam uiteindelijk de Lloyd-LaFollette Act aan, waarin deze toegang wettelijk werd geregeld:

*The right of employees, individually or collectively, to petition Congress or a Member of Congress, or to furnish information to either House of Congress, or to a committee or Member thereof, may not be interfered with or denied. (5 U.S.C. § 7211)*

Deze regeling is bevestigd in verschillende klokkenluidersregelingen. In de 'Whistleblowers Protection Act' wordt het verboden om actie te ondernemen tegen ambtenaren die informatie naar buiten brengen over 'violation of law, rule or regulation or which evidences gross mismanagement, waste, fraud or abuse of authority'. Deze bescherming geldt in het bijzonder indien leden van het Congres over misstanden geïnformeerd worden. 'This subsection shall not be construed to authorize the withholding of information from the Congress or the taking of any personnel action against an employee who discloses information to the Congress.' (5 U.S.C. § 2302, b, 8). De klokkenluidersregeling draagt indirect bij aan het versterken van de informatiepositie van het Congres ten opzichte van de Executief. Leden van het Congres kunnen via de informatie die ze ontvangen van klokkeluiders een beter inzicht krijgen in de precieze gang van zaken binnen beleidsvormende en uitvoerende overheidsorganisaties. Hoewel er in de VS sprake is van een formele bescherming van klokkenluiders via verschillende wettelijke regelingen, laat de praktijk toch vaak een ander beeld zien. Schwellenbach schetst in een getuigenis voor het Congres de represailles waar klokkenluiders mee te maken kunnen krijgen, zoals het afnemen van taken en bevoegdheden waardoor de medewerker gemarginaliseerd wordt, of het op zwarte lijsten plaatsen van de persoon in kwestie, waardoor hij geen ander werk kan vinden. Ze worden gemeden binnen hun organisatie of gepasseerd bij promoties. Het 'naar buiten brengen van de vuile was' wordt nog steeds door veel organisaties beschouwd als bijzonder deloyaal gedrag. Ambtenaren die misstanden aan de orde willen stellen, kunnen dus weliswaar een beroep doen op de 'Whistleblower Protection Act', maar de persoonlijke consequenties daarvan kunnen aanzienlijk zijn. Hoewel deze personen een formele bescherming genieten, laat de praktijk vaak zien dat het lot van klokkenluiders weinig benijdenswaardig is. Daarom worden vaak informele wegen bewandeld, bijvoorbeeld door het maken van lunchafspraken met stafleden van het Congres, of het toespelen van relevante documenten aan journalisten. Via informele kanalen krijgt het Congres op deze manier de beschikking over informatie uit de boezem van departementen. In algemene zin geldt dat in de VS contacten tussen volksvertegenwoordigers en ambtenaren betrekkelijk veelvuldig plaatsvinden, zowel via de beschikbare formele kanalen, als langs informele routes.

## Samenwerking tussen Executief en Legislatief

Aan het begin van de jaren '90 van de vorige eeuw werd geconstateerd dat de verhouding tussen 'the Executive Branch' en het Congres sterk gepolariseerd was. The National Academy of Public Administration (NAPA) stelde een panel in met als opdracht om de daaruit voortvloeiende problemen in kaart te brengen en te onderzoeken op welke manieren de werkverhouding tussen 'the two branches' verbeterd zou kunnen worden. De voorzitter van het Panel stelde in zijn inleiding dat: *'(...) some of the major issues facing this country are not being addressed. Part of the reason is the deadlock that exists between Congress and the Executive Branch. Struggling in a climate of partisanship and distrust, Congress and the Executive Branch often appear paralyzed, locked in a permanent political standoff. More often they relate to each other as adversaries, not as responsible partners in governing.'*<sup>635</sup> Zie over het belang van samenwerking en dialoogvoering voorts Gibbons 1988, Jasanoff 1997, Brown en Duguid 2000, Willke 2001, Barnes en Miller 2004, Esterling 2004. Deze en andere auteurs pleiten voor constructiever relaties tussen de wetgevende en de uitvoerende macht, of tussen overheid en samenleving.

In het eindrapport *'Beyond Distrust'* wordt een tiental cases kort behandeld, van *'Highway Demonstration Projects'* tot *'Foreign Aid and Human Rights'*. De studie schetst de effecten en maatschappelijke kosten van de confrontatie tussen de uitvoerende en de wetgevende macht en doet een aantal aanbevelingen voor een productieve samenwerking. Het rapport wijst nadrukkelijk op de rol van informatie in de onderzochte projecten.

*'Information is the lifeblood of the policy process. (...) The absence of accurate, timely and intelligible information was a critical factor in each of the cases underlying this study' (NAPA, 1992:116).*

Inadequate communicatie en samenwerking tussen de wetgevende en uitvoerende macht leidde tot tekortschietend beleid en hoge maatschappelijke kosten. In sommige gevallen was er sprake van het bewust onjuist informeren. Bij de ontwikkeling van het 'AMRAAM' rakettenstelsel the Air Force *'(...) knowingly misrepresented the truth in presenting its estimates to Congress.'* Andere getuigen constateerden tegelijkertijd dat *'(...) although Congress knew the Air Force estimates were not accurate, they were accepted because that's the way business is done between Pentagon and Congress.'* (NAPA, 1992:44)

Een verrassende observatie was dat de gedetailleerde bemoeienis van het Congres bij complexe dossiers vaak productief werkte. Sommige auteurs waarschuwen ervoor dat het Congres een 'te grote broek aantrekt' en zich bemoeit met vraagstukken van beleidsontwikkeling, coördinatie en evaluatie die eigenlijk tot het domein van de Executief horen (o.a. Rozell 1994, Jones 1999). In de NAPA studie bleek echter dat een intensieve betrokkenheid van de volksvertegenwoordiging uiteindelijk kan leiden tot maatschappelijk betere resultaten.

*'Contrary to widely held views, difficult situations were often improved as a result of congressional intervention.'* (NAPA, 1992:8)



Parlementaire bemoeienis wordt door hoge ambtenaren vaak afgedaan als louter scoren voor de bühne, maar de conclusies van dit rapport wijzen in een andere richting. De interventies van het Congres hebben geleid tot veranderingen in de prioriteitstelling, de doorlooptijd en de zichtbaarheid van beleidsprogramma's. Deze betrokkenheid bij de implementatie van beleid gaat wel ten koste van de algemene capaciteit van het Congres op het gebied van wetgeving en controle. Het Congres kan onvoldoende vertrouwen op tijdige en betrouwbare informatie vanuit de uitvoerende macht en heeft ter compensatie een amalgaam van commissies, instrumenten en functionarissen gecreëerd, die wél voorzien in de informatiebehoefte van het Congres. Daarbij is veelvuldig gebruik gemaakt van de onderzoekscapaciteit van de verschillende aan het Congres gelieerde organisaties als GAO, CBO, OTA en CRS, aldus NAPA. Uiteindelijk formuleert het panel een aantal aanbevelingen, waarvan sommige ook interessante elementen bevatten voor de Nederlandse situatie. De eerste aanbeveling luidt:

*'Congress and the Executive Branch should immediately create and support ongoing bridging or linking mechanisms that will ensure that they effectively develop and implement public policy'. (NAPA, 1992:10).*

Dit kan gestalte krijgen via een grootschalige conferentie met deelnemers uit het Huis, de Senaat en de Executief over de belangrijkste problemen en verbetervoorstellen, maar ook via de figuur van gezamenlijke werkgroepen rond concrete dossiers. Hierbij werken ambtenaren van de departementen en ambtenaren van het Congres periodiek samen in het proces van beleids- en planvorming. Een voorbeeld hiervan is de creatie van ProPAC, een commissie die is geïnstalleerd op initiatief van het Congres en voorziet in medische en financiële informatie ten behoeve van de financiering van ziekenhuizen. De informatie die een 'goedkeuringsstempel' krijgt van deze commissie, geldt voor beide branches als betrouwbaar en gezaghebbend. Een ander voorbeeld van samenwerking tussen de Executief en het Congres ligt op het terrein van ontwikkelingssamenwerking en het mensenrechtenbeleid. *'Informal Communications between staff in both branches shape day-to-day policy implementation.'* (NAPA, 1992:47) De door het Congres afgedwongen rapportageverplichtingen over de situatie van de mensenrechten in de verschillende landen hebben indirect geleid tot het op de agenda zetten van het mensenrechtenbeleid in het State Department. Overigens worden in het onderzoek ook contraproductieve vormen van bemoeienis door het Congres benoemd. Gewezen wordt op het jaarlijks 'voortschrijdend inzicht' bij leden van het Congres, uitmondend in wéér nieuwe wets- en beleidswijzigingen, die het innovatie- en leervermogen van het openbaar bestuur ernstig op de proef stellen. Het jaarlijks opstellen van een 'Oversight Agenda' kan enig tegenwicht bieden tegen de ingebakken 'hijgerigheid' van het dagelijks politieke bedrijf. Met een dergelijke agenda spreken Huis en Senaat af welke beleidsthema's zij het komend jaar in het bijzonder zullen volgen en onderzoeken.

### 6.1.11 Samenvatting. Verschillen Verenigde Staten en Nederland

Er zijn belangrijke systeemverschillen tussen het presidentieel systeem in de Verenigde Staten en het parlementaire stelsel zoals dat in veel West-Europese landen te vinden is. De meest in het oog springende verschillen zijn het zelfstandig kiezersmandaat van de Executief middels presidentsverkiezingen, de grotere rol van het Congres in wetgevingsprocessen en een strikter doorgevoerd systeem van checks and balances.

Het Congres in de VS heeft een uitgebreid arsenaal aan constitutionele instrumenten om haar wetgevende en controlerende taken ook te kunnen uitvoeren (hearings, subpoena, contempt). Het Congres is in termen van ondersteuning veel beter bedeeld als haar Europese zusterparlementen, ook indien dit gecorrigeerd wordt voor de omvang van de staat. Dit geldt voor de ondersteuning door persoonlijk medewerkers en Commissiestaven, maar komt ook tot uitdrukking in de beschikbaarheid van omvangrijke gespecialiseerde organisaties als Congressional Budget Office, Government Accountability Office en Congressional Research Service.

Sinds de Tweede Wereldoorlog heeft de Executief meestal een kritisch Congres tegenover zich (Divided Government, waarbij in het Congres een andere partij domineert dan de partij van de President). In Nederland komt vrijwel uitsluitend de andere figuur voor, 'Unified Government', waarbij regering en parlement worden gedomineerd door coalitiepartijen.

In de VS is de controlerende taak van het parlement geïnstitutionaliseerd in aparte oversight commissies die zich volledig toeleggen op toezicht en controle. Ook de reguliere commissies ondernemen jaarlijks een aantal activiteiten op het gebied van onderzoek, oversight en controle. Er zijn aanwijzingen dat het verrichten van oversight onderzoek door een gespecialiseerde commissie een grotere mate van onafhankelijkheid kent dan oversight dat verricht wordt door een vakcommissie. In de vaste commissies nemen vaak leden plaats die affiniteit hebben met het betreffende werkveld. In algemene zin steunt men een ambitieus optreden van de overheid op het betreffende terrein en zou dit meer bedeeld mogen worden in (de financiële) verhouding tot andere beleidsterreinen. Leden van een oversight commissie blijken kritischer te staan ten opzichte van het beleidsveld in algemene zin; nut en noodzaak van grote programma's of substantiële onderdelen van de begroting staan vaker ter discussie. De expliciete aandacht voor oversight lijkt zich uit te betalen in termen van gerealiseerde besparingen. Toezicht en controle is in Nederland voorbehouden aan de betreffende vakcommissies; Nederland kent geen gespecialiseerde oversightcommissies.

Er is onderzoek gedaan naar de frequentie waarin de verschillende methoden voor oversight worden ingezet. Op basis van enkele honderden interviews met 'Members of Congress' en stafleden kan een top 5 gestedilleerd worden van favoriete methoden:

- *Staff communication with agency personnel*
- *Program evaluations done by congressional support agencies*
- *Oversight hearings*
- *Staff investigations and field studies*
- *Program reauthorization hearings.*<sup>636</sup>

Het is opmerkelijk dat deze vijf methoden, die in Amerika frequent worden ingezet om de Executief te controleren, in Nederland nauwelijks toepassing vinden. Communicatie tussen de DCO's (commissiestaven van de Tweede Kamer) en ambtenaren van departementen vindt in Nederland vrijwel uitsluitend plaats over procedurele zaken. Beleids- en programma-evaluaties worden hier verricht door de ministeries zelf, met als overwegend argument dat door de evaluaties in eigen hand te houden, een leerproces op gang kan komen. In de Nederlandse context is het fenomeen 'oversight hearings', waarbij ook ambtenaren gehoord kunnen worden, onbekend. Alleen in het geval van een formeel parlementair onderzoek of parlementaire enquête kunnen Nederlandse ambtenaren door Kamerleden bevraagd worden. Voor onderzoek door de commissiestaven ontbreekt meestal de capaciteit in termen van menskracht, waardoor het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven met 10 fte verificatie-onderzoek verricht op alle beleidsterreinen. Ten slotte is het fenomeen reauthorization in Nederland ongebruikelijk. In de VS wordt veel vaker gewerkt met vormen van horizonwetgeving – sunset laws – waarbij een wet na tien jaar automatisch afloopt tenzij er een officiële herbevestiging plaats vindt. Dit blijkt een veel gebruikt moment te zijn voor het verrichten van oversight onderzoek door het horen van betrokkenen.

Het Congres in de VS heeft direct toegang tot kennis van ambtenaren binnen departementen. Ieder jaar worden duizenden hearings gehouden, waarbij experts, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en ambtenaren gehoord worden. In de VS spreekt het voor zich om als lid van het Congres contact te kunnen hebben met ambtenaren, teneinde de constitutionele taken op het gebied van wetgeving en controle goed uit te kunnen voeren. Ambtenaren in de VS kunnen in beginsel zonder toestemming van hun minister contact leggen met 'Members of Congress'. In de praktijk zijn er wel een aantal informele sancties waarmee 'klokkenluiders' gestraft worden. In Nederland mogen ambtenaren geen contact zoeken met Kamerleden, dan na voorafgaande toestemming van de minister.

Over het algemeen is het informatief gehalte van de hearings groter dan dat van de Nederlandse hoorzittingen. Hoorzittingen hebben een vrijblijvender karakter, regelmatig wordt een grote groep stakeholders uitgenodigd, waarbij ieder de gelegenheid krijgt gedurende enkele minuten een statement te maken. Er is minder ruimte voor doorvragen dan bij de Amerikaanse hearings het geval is. Bij de start van een hearing wordt een openingsstatement door de Voorzitter uitgesproken, met verwijzing naar de geschiedenis van het dossier. De openingsstatements van de andere leden van de

commissie worden niet uitgesproken, maar wel aan de formele beraadslaging gehecht; een maatregel die veel tijd bespaart.

De werkwijze van de commissies is veel sterker gereguleerd dan in Nederland het geval is. Het uitgebreide scala aan instrumenten kan slechts worden ingezet indien de vereiste procedures en formaliteiten worden doorlopen. Enigszins analoog aan de voortgaande juridisering in de Amerikaanse privaatrechtelijke verhoudingen (contracten van honderden pagina's), is ook de regulering van de werkwijze van het Congres en de verhouding tussen Congres en Executief onderwerp van uitgebreide regulering. Het Reglement van Orde van de Tweede Kamer getuigt in vergelijking daarmee van een overzichtelijke en misschien wel verademende eenvoud.

De vergaderingen van de 'Congress Committees' zijn goed toegankelijk. In de VS kunnen mensen na een veiligheidscheck vrijelijk de parlamentsgebouwen bezoeken waarin de Commissievergaderingen plaatsvinden. Bezoekers kunnen door alle gangen lopen, op weg naar een bepaalde Commissievergadering of het kantoor van een 'Member of Congress'. In Nederland bestaat een meer gereguleerde toegang, waarbij bezoekers worden begeleid naar de plaats van bestemming. Er zijn een drietal televisiezenders in de VS die 24 uur per dag live debatten, hearings en bijeenkomsten van commissies uitzenden. In de VS is er sprake van externe controle door non gouvernementele organisaties op het gebied van transparantie en oversight. Het verschil met Nederland is opmerkelijk; ons land kent nauwelijks een traditie van een actieve civil society op het gebied van oversight en transparantie.

In de VS heerst er een minder sterke fractiedicipline dan in Nederland. Iedere volksvertegenwoordiger heeft in zijn staat of district zijn eigen kiezersmandaat moeten bevechten en de vraag hoe deze kiezers tegen een bepaald voorstel aankijken weegt dan ook zwaarder bij de stembepaling dan de vraag hoe andere partijgenoten stemmen op dit dossier.<sup>637</sup>

In de Verenigde Staten en Nederland bestaan dezelfde politieke mechanismen als het steunen van volksvertegenwoordigers van politieke geestverwant in Executief. In beide landen heeft de oppositie een informatie achterstand. In beide landen hebben wetgevende en uitvoerende macht elkaar nodig. In beide landen domineert de facto de Executief. Het Amerikaans Congres lijkt meer invloed te hebben dan het Nederlandse parlement.

## 6.2 Deel B: Parlementaire zelfreflectie in westerse democratieën

### 6.2.1 Aanleiding en vraagstelling

Het eerste deel van dit hoofdstuk is gewijd aan het thema 'Informatie en Politiek' in de Verenigde Staten. Ik heb een beeld geschetst van de informatievoorziening aan het Congres, de haar ter beschikking staande instrumenten om informatie te verkrijgen, de problemen en gebreken in de informatievoorziening en de mate waarin het Congres feitelijk haar wetgevende en controlerende taken kan waarmaken in relatie tot de uitvoerende macht, de Executief. Het voorliggende tweede deel van dit hoofdstuk biedt zicht op ontwikkelingen in andere landen en spitst zich toe op processen van parlementaire zelfreflectie zoals die de afgelopen 15 jaar in andere Westerse democratieën hebben plaatsgevonden.

De aanleiding voor deze internationale vergelijking kan gevonden worden in het Nederlandse proces van parlementaire zelfreflectie. In het debat op 2 juli 2007 over de raming van de Tweede Kamer 2008 werd door het lid Schinkelshoek en anderen een motie ingediend (Kamerstuk 30 996, nr. 9). Hierin werd geconstateerd dat de positie, reputatie en werkwijze van het parlement al enige tijd onderwerp van publiek debat zijn. Aan het Presidium van de Tweede Kamer werd verzocht een speciale commissie in te stellen om een parlementaire zelfreflectie vorm te geven. Deze motie is op 5 juli 2007 door de Kamer met brede steun aanvaard en naar aanleiding van deze motie heeft in de periode 2007-2009 een proces van parlementaire zelfreflectie plaats gevonden. Een eerste stap in dit proces van zelfreflectie was een quick scan van een achttal gezaghebbende studies en rapporten over het functioneren van de Kamer en haar relatie met het kabinet. Mede op basis van deze verkennende studie is een aantal vragen geformuleerd die zijn voorgelegd aan parlementaire onderzoeksbureaus in andere landen via het netwerk van de ECPRD. The European Centre for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD) is een kennisnetwerk van parlementaire onderzoeksbureaus en informatiediensten.<sup>638</sup> *'The ECPRD acts as a channel for requests for information whenever one parliament would like to know more about practice and policy in other countries.'* Eind 2007 is het ECPRD netwerk benaderd met een aantal vragen die betrekking hadden op het proces van parlementaire zelfreflectie, onder de werktitel: 'Improving performance of Parliament'.<sup>639</sup> In het onderzoek stonden de volgende kernvragen centraal:

1. Heeft in de verschillende landen in de afgelopen 15 jaar een vorm van parlementaire zelfreflectie plaatsgevonden? Wat waren de belangrijkste thema's in dit proces?
2. Wat zijn de formele en informele regelingen in de verhouding tussen parlement en regering op het gebied van binding aan regeerakkoorden, fractiediscipline, stafcapaciteit en stemprocedures?

3. Wat zijn de geldende regelingen voor contacten tussen parlementariërs en ambtenaren?
4. Welke vernieuwingen of 'beste praktijken' zijn het afgelopen decennium door de verschillende parlementen afgewogen en/of ingevoerd?

## Respons

De respons op deze vragen was aanzienlijk. Ieder jaar worden er tientallen vragen uitgezet in het ECPRD-netwerk en niet elke vraag is voor elk parlement relevant. De respons varieert dan ook gemiddeld tussen de 15 tot 30 reacties. In dit geval kwamen antwoorden binnen vanuit 28 landen waaronder België, Duitsland, Frankrijk, Italië, Israël, Rusland, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, de meeste Scandinavische en Oost-Europese landen en vanuit het Europees Parlement

De omvang van de bijdragen was sterk verschillend. Sommige antwoorden waren beknopt samengevat op een pagina, terwijl andere antwoorden inclusief achtergrondmateriaal vele tientallen pagina's besloegen. Er waren aanzienlijke verschillen tussen de antwoorden van gevestigde democratieën als de Verenigde Staten, Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en de Scandinavische landen aan de ene kant en de antwoorden van jonge democratieën uit Oost-Europa aan de andere kant. De antwoorden vanuit Oost-Europa waren korter en de strekking was dat zij vooral nog bezig zijn met het opbouwen van een goed werkende parlementaire democratie. Voor veel van deze landen is een proces van parlementaire zelfreflectie nog niet aan de orde. Illustratief in deze zin is het antwoord uit de Riigikogu van Estland op de vraag over instrumenten en beste praktijken op het gebied van controleren en leren:

*'Our society is learning democracy as well as our Parliament. We are looking forward towards old democracies. {-: '*

De antwoorden zijn per thema geclusterd en beknopt samengevat. Zij zijn gebaseerd op de antwoorden uit het ECPRD-netwerk en verdienen in uitgebreider onderzoek nader geverifieerd te worden. Bij de selectie van antwoorden is de mate waarin denkrichtingen worden beschreven die interessant kunnen zijn voor de Nederlandse parlementaire praktijk leidend geweest. Voorts is bijzondere aandacht geschonken aan aspecten die raken aan de informatiepositie van het parlement. De antwoorden op de vraag omtrent contacten tussen Kamerleden en ambtenaren zijn verwerkt in het hoofdstuk dat over deze thematiek handelt. Met nadruk zij vermeld dat een en ander noodzakelijkerwijs een selectie en sterk verkorte weergave is van de ontwikkelingen per land. Het stuk wordt afgesloten met een beknopte algemene reflectie. Al met al geven de bevindingen een interessant beeld van het actueel politiek discours over het functioneren van de verschillende nationale parlementen.

## 6.2.2 Resultaten onderzoek

	parlementaire zelfreflectie	parlementaire zelfreflectie op onderdelen	geen parlementaire zelfreflectie
België	X		
Bosnië-Herzegovina			X
Denemarken	X		
Duitsland		X	
Estland		X	
Europees parlement	X		
Finland	X		
Frankrijk		X	
Griekenland			X
Israël	X		
Italië	X		
Kroatië			X
Litouwen		X	
Macedonië			X
Nederland	X		
Noorwegen			
Oostenrijk		X	
Polen			X
Rusland		X	
Servië			X
Slowakije	X		
Spanje			X
Tsjechië			X
Turkije			X
Verenigde Staten	X		
Verenigd Koninkrijk	X		
Zweden	X		
Zwitserland	X		

*Figuur 6.8: Parlementaire zelfreflectie in westerse democratieën tussen 1990 en 2008*

Een proces van parlementaire zelfreflectie is zeker niet uitzonderlijk. Ongeveer 65 % van de respondenten gaf aan dat er de afgelopen 15 jaar in hun land een vorm van parlementaire zelfreflectie heeft plaatsgevonden. De inhoudelijke agenda van deze processen verschilde van land tot land. In sommige gevallen betrof het een reflectie op het functioneren van het parlement als volksvertegenwoordiging. Dit type processen richtte zich op de relatie tussen kiezer en gekozene, meer in het bijzonder op de verhouding tussen de representatieve democratie en de participatieve democratie. In andere gevallen stond de relatie tussen het parlement als wetgevende macht – Legislatief – en de regering – Executief – centraal. Daarbij vormde bijvoorbeeld het

stelsel van 'checks and balances' onderwerp van debat en werd ook gezien in hoeverre het parlement in staat is haar controlerende rol waar te maken. In weer andere gevallen werd het hele spectrum aan vraagstukken behandeld, waarbij zowel ruimte was voor fundamentele bespiegelingen over de toekomst van de parlementaire democratie, als voor meer praktische voorstellen over een verandering in het vergaderschema of het wijzigen van procedures in het Reglement van Orde van het betreffende parlement.

De omvang en ambitie van deze processen was per land sterk verschillend. In sommige gevallen betrof het een expliciete en relatief omvangrijke zoektocht naar de kracht en zwakte van het parlementair systeem in kwestie. Voorbeelden van een dergelijke expliciete en algemene zelfreflectie zijn de processen die plaats vonden in de Verenigde Staten, in Groot-Brittannië en in Nederland. Daarbij werd het inhoudelijk spectrum in volle breedte behandeld, werden grote groepen parlementariërs actief uitgenodigd om deel te nemen aan het zelfreflectieproces en werd actief de dialoog gezocht met buitenstaanders als gezaghebbende wetenschappers, ambtenaren en (voormalig) politici en bestuurders.

Er zijn echter ook voorbeelden van meer compacte vormen van zelfreflectie. Hierbij werd vaak een gerichte en afgebakende onderzoeksopdracht gegeven aan een bijzondere parlementaire commissie met als opdracht de problematiek in kwestie in kaart te brengen en voorstellen voor verbetering te ontwikkelen. Vanzelfsprekend zijn er ook tussenvormen aanwezig, waarbij een beperkt aantal thema's onderwerp vormt voor nadere reflectie.

Zo is in België in de tweede helft van de jaren '90 een aantal parlementaire werkgroepen gestart rond thema's als de financiering van politieke partijen, de wenselijkheid van referenda en de relatie tussen burger en de publieke instituties. In oktober 2006 heeft het parlement van Denemarken (Folketing) een conferentie georganiseerd met volksvertegenwoordigers, ambtenaren, politicologen en juristen. Het thema van de conferentie was de informatiepositie van het parlement tegenover ministers en in het bijzonder de wijze waarop het vragenrecht aldaar georganiseerd is. In Duitsland kunnen verschillende aanpassingen in de positie en werkwijze van het parlement genoemd worden, zoals de nieuwe regels over de rol van het Duitse parlement (Bundestag) bij de besluitvorming over inzet van Duitse troepen in oorlogsgebieden. Ook zijn er nieuwe afspraken gemaakt over de samenwerking met de regering inzake EU-aangelegenheden en zijn de regels voor parlementaire onderzoekscommissies herzien. In Zweden heeft het parlement (Riksdag) de afgelopen 15 jaar enkele hervormingscommissies in het leven geroepen. Zij produceerden rapporten met prozaïsche titels als *'Reforming the Work of the Riksdag'* (1993), *'The Riksdag Facing the 21st Century'* (2001) en *'The Riksdag in a New Age'* (2005). Centrale thema's in deze reflectie waren het management van de organisatie van het parlement, het budgetproces, de follow-up en evaluatie van wetten en de behandeling van EU-gerelateerde onderwerpen. In Israël hebben de laatste vier 'Speakers' zich sterk gemaakt voor een onafhankelijke positionering van de Knesset ten opzichte van de regering. De verschillende voorzitters van het Israëlijsch



parlement hebben allen de afgelopen 10 jaar op enigerlei wijze leiding gegeven aan een proces van zelfreflectie.

Sinds 1997 loopt in het Verenigd Koninkrijk een moderniseringsproces van het parlement, waarbij de procedures van 'the House of Commons' systematisch worden geëvalueerd. Het 'Modernisation Committee' wordt voorgezeten door the 'Leader of the House', die tevens minister is in het kabinet. Enerzijds heeft dit ertoe geleid dat de meeste aanbevelingen door de regering overgenomen zijn. Anderzijds zijn de meeste commentatoren het erover eens dat de ingevoerde vernieuwingen vooral de Executief dienen en ertoe hebben geleid dat de controle van de regering over de agenda en het functioneren van het parlement per saldo is toegenomen. *"(...) the sum of these reforms has done little to address what is considered to be the trend towards executive dominance of Parliament."* In het Europees parlement is in 2007 een 'working party on the reform of parliament's working methods' geïnstalleerd. Deelnemers zijn vertegenwoordigers van alle partijen in het EP. Deze commissie buigt zich over een reeks van vernieuwingsvoorstellen, waaronder, het versimpelen van stemprocedures, het verlevendigen van het debat, een jaarlijks EU 'State of the Union'-debat en het beëindigen van de dubbele zetel van het EP in Brussel en Straatsburg. Andere voorstellen hebben betrekking op het verbeteren van 'Question Time', waarbij parlementariërs leden van de Europese Commissie bevragen en op het versterken van de rapporteursfunctie, waarbij een Europarlementariër het voortouw neemt in de behandeling door het Europees Parlement van Commissievoorstellen.

Na het roerige verkiezingsjaar 2002 heeft in Nederland een lichte vorm van parlementaire zelfreflectie plaatsgevonden. In de Commissie voor de Werkwijze zijn een aantal mogelijke vernieuwingen de revue gepasseerd, welke gedeeltelijk ook daadwerkelijk zijn toegepast. Zo is geïnspireerd door het Europees Parlement de figuur van 'lid-rapporteur' geïntroduceerd; tot dusver wordt er echter nauwelijks gebruik van gemaakt. Interessant was voorts de introductie van themacommissies, welke een vraagstuk vanuit een meer integraal perspectief zouden kunnen behandelen. Andere vernieuwingen die in dit kader genoemd kunnen worden zijn de introductie van het vragenuur, het hoofdlijnen debat en het burgerinitiatief. Ten slotte worden sinds kort EU-gerelateerde kwesties in een vroeg stadium met de Kamer besproken. In 2007 is een breder proces van parlementaire zelfreflectie gestart, onder leiding van Kamervoorzitter Verbeet. Dit resulteerde onder andere in een eigen toekomst- en onderzoeksagenda van de Kamer en in een versterking van de ondersteuning van Kamerleden.

Hieronder volgt een samenvatting van de antwoorden van deze internationale vergelijking, geclusterd naar de volgende thema's:

- Evaluatie en verantwoording
- Minderheidsrechten
- Interactie met de samenleving
- Toekomstcommissies
- Ondersteuning parlementariërs

## Evaluatie en verantwoording

Een aantal vernieuwingen heeft betrekking op het verbeteren van de evaluatie en verantwoordingsfunctie. Een belangrijke conclusie van verschillende parlementaire hervormingscommissies luidt dat er meer aandacht moet zijn voor de evaluatie van beslissingen. Zo constateerde de Zweedse Riksdag: *'A special function should support the committees in their work with follow-up and evaluation.'*

- In Denemarken is sinds 1999 een programma geïntroduceerd onder de naam 'lawsurveillance'. Dit programma is erop gericht om de werking en effecten van nieuwe wetten na drie jaar te onderzoeken en evalueren. In beginsel wordt per ministerie ieder jaar één wet aan een nader onderzoek onderworpen, waarbij betrokken organisaties, uitvoerders en stakeholders worden gevraagd naar hun ervaringen met de wet in kwestie.
- De Riksdag in Zweden heeft sinds enkele jaren binnen de verschillende commissies een speciale structuur gecreëerd om de evaluatiefunctie te versterken. Sindsdien vinden er gemiddeld jaarlijks een tiental parlementaire evaluaties plaats rond belangrijke beleidsdossiers, welke uitmonden in evaluatierapporten die in de Riksdag worden besproken.
- Het Lagerhuis kent een duaal commissiesysteem. De Standing Committees worden ad hoc ingesteld en zijn gericht op de aansturing van het wetgevings- of beleidsproces. De wijze waarop zij opereren kent een grote mate van monisme: partijdiscipline wordt afgedwongen via de sterke positie van de 'whips'. Daarnaast bestaan er 'Select Committees', deze zijn permanent en ingedeeld langs de lijn van de departementen die ze controleren. Zij richten zich op de controle van het regeringsbeleid. Leden van de regeringspartij nemen hierin een veel kritischer en onafhankelijker positie in, dan zij zich in Standing Committees kunnen veroorloven. Dat wordt ook breed erkend en beschouwd als passend gedrag. In de Select Committees is geëxperimenteerd met 'video evidence from selected groups in civil society'.
- Het parlement in Frankrijk heeft in 2006 een grootschalige reorganisatie van haar eigen ondersteunende diensten doorgevoerd. Een centrale overweging hierbij was het toenemend belang van monitoring en controle van wetgeving en uitvoering. In Frankrijk waren activiteiten met betrekking tot wetgeving en controle tot voor kort gescheiden. Een belangrijk onderdeel van de hervorming is de ondersteuning van de volksvertegenwoordiging door een zestal grote thematische units: *'legal affairs; cultural and social questions; economics and scientific assessment; public finances; European affairs, defence and international affairs.'*
- In Italië wordt het parlementair onderzoek beschouwd als één van de meest krachtige instrumenten van het parlement. De meeste onderzoekscommissies bestaan uit zowel leden van het Italiaanse Huis van Afgevaardigden als van de Senaat. Zij hebben bij het verrichten van onderzoek dezelfde bevoegdheden als de rechterlijke macht. Vaak gaat het hierbij om onderzoek in retrospectief,

waarbij achteraf de werking van maatregelen wordt onderzocht. Het parlement kan ook beslissen tot het vooraf verrichten van fact finding onderzoek (*'indagini conoscitive'*). Dit recht komt toe aan de vakcommissies van het parlement en kan worden ingezet bij de behandeling van wetsvoorstellen of beleidsplannen. Hierbij kunnen via hearings ministers, functionarissen, experts en andere betrokkenen vooraf gehoord worden over het voorstel in kwestie. Het doel van deze hearings is om kennis en informatie in te winnen die kan bijdragen tot een betere politieke oordeelsvorming over de betreffende kwestie.

- Sinds enige jaren kent Nederland een speciale Verantwoordingsdag, waarop het kabinet naar het parlement verantwoording aflegt over het gevoerde beleid in het afgelopen jaar en de mate waarin de verschillende doelstellingen van het kabinetsbeleid ook gerealiseerd zijn. Na een enigszins moeizame start lijkt Verantwoordingsdag zich langzaam maar zeker te ontwikkelen tot een instrument dat de Kamer in staat stelt haar controlerende rol beter te kunnen vervullen.
- In april 2007 heeft het Belgisch federaal parlement, bestaand uit de Senaat en de Kamer van Volksvertegenwoordigers een speciale parlementaire commissie ingesteld die zich richt op de evaluatie van wetten ("Wet tot oprichting van een Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie"). Het comité bestaat uit leden van de Kamer en de Senaat en de Kamer en was begin 2008 nog niet operationeel. Ze onderzoekt de feitelijke werking in de praktijk van wetgeving welke minimaal drie jaar geleden is aangenomen. Burgers, overheidsorganisaties of parlementariërs kunnen dergelijk onderzoek aanvragen. Het comité kan daarbij de hulp inroepen van experts en kan ook onderzoek verrichten binnen de betreffende overheidsdiensten. Daarnaast ontvangt het comité een jaarlijks rapport van het College van Procureurs-Generaal over de problemen die de rechterlijke macht constateert aangaande de interpretatie en uitvoering van wetten.
- De nieuwe Grondwet van Zwitserland garandeert het recht van parlementaire commissies op alle informatie die zij voor de vervulling van hun taken nodig hebben. Dit grondwettelijk uitgangspunt wordt in nadere wetgeving verder gepreciseerd. Het parlement kan zelfstandig bepalen welke informatie zij nodig heeft om haar controlerende rol te kunnen vervullen, terwijl voorheen de regering daarover besliste. *'Insbesondere wird für die Oberaufsicht festgeschrieben, dass neu der Kontrolleur und nicht wie bisher der Kontrollierte darüber entscheidet, welche Informationen für eine wirksame Kontrolle benötigt werden.'* Daarnaast bevat de nieuwe Grondwet de expliciete opdracht aan het parlement de werking van de maatregelen van de regering te controleren, dan wel te borgen dat deze verificatie plaats vindt.
- Via de introductie van zogenaamde 'Kernzeitdebatte' wordt beoogd om regelmatig diepgaand van gedachten te wisselen over centrale thema's in de Duitse politiek. Deze debatten vinden plaats op donderdag ('Donnerstags-Debatte'), duren gemiddeld vier tot zes uur en worden live uitgezonden. Gedurende dit debat vinden er in principe geen andere officiële vergaderingen plaats.

## Minderheidsrechten

Een grondprincipe van de democratische rechtsstaat is dat er rekening wordt gehouden met minderheden. De rechten van parlementaire minderheden zijn in verschillende parlementen gecodificeerd en gekoppeld aan de inzet van het controle-instrumentarium.

- In Israël neemt de Knesset een relatief onafhankelijke positie in. Leden van coalitiepartijen worden wel geacht het kabinet te steunen, maar desondanks bestaat er een zekere cultuur van eigenzinnigheid. De afwezigheid van een sterke fractiediscipline zorgt voor een relatief onafhankelijke positie van de Knesset. De Knesset heeft in 2000 een eigen onderzoeksbureau opgericht, waar op dit moment 30 onderzoekers werkzaam zijn. In sommige gevallen wordt samengewerkt met universiteiten en kennisinstellingen. Iedere commissie en elk afzonderlijk lid van de Knesset heeft het recht om een onderzoek aan te vragen.
- In Duitsland kan een gekwalificeerde minderheid van 25 % van een parlementaire commissie tot het houden van een openbare hoorzitting besluiten, waarbij belangorganisaties en experts kunnen worden gehoord. Jaarlijks vinden er gemiddeld 75 openbare hoorzittingen plaats.
- Denemarken kent verschillende minderheidsrechten die ertoe leiden dat de stem van oppositiepartijen ook gehoord wordt. Een minderheid van tweevijfde van de Folketing kan een debat over een bepaalde kwestie aanvragen. Indien een wetsvoorstel is aangenomen kan een minderheid van een derde van the Folketing om een referendum verzoeken. Indien er sprake is van delegatie van bevoegdheden naar internationale autoriteiten, zoals de EU, dient er een vijf-zesde meerderheid te zijn in de Folketing. Indien er slechts een gewone meerderheid bestaat en de regering het voorstel toch wil handhaven, kan het via een referendum aan de bevolking worden voorgelegd.
- De ontwikkelingen in Noorwegen zijn bijzonder omdat dit land een lange traditie van minderheidskabinetten kent. Zo heeft een versterking van de ondersteunende staf van parlementariërs plaatsgevonden, waarbij in het bijzonder de oppositie veelvuldig gebruik maakt van de onderzoeksdiensten. In 1993 heeft het Noorse parlement een 'Standing Committee on Scrutiny and Constitutional Affairs' opgericht, met als doel om de controlerende rol van het parlement te versterken. Het besluit om een onderzoek in te stellen kan genomen worden met een gekwalificeerde minderheid van een derde van de leden van deze Commissie. Inmiddels is het traditie dat een lid van de oppositie het voorzitterschap van deze commissie bekleedt. De instelling van deze Commissie heeft een belangrijke rol gespeeld in het versterken van de controlerende rol van het parlement. Dezelfde gekwalificeerde minderheid van een derde van de leden is voldoende voor het besluit tot het houden van een 'public hearing'.

- In Nederland is de figuur van spoeddebatten geïntroduceerd, welke aangevraagd kunnen worden door een minderheid van een vijfde deel van het parlement ('dertig leden regeling'). Hoewel een aantal partijen vraagtekens plaatsen bij de veelheid en hijgerigheid van deze debatten, is in 2007 na evaluatie besloten de regeling te bestendigen.
- Het parlement in Bosnië Herzegovina beschikt over een onafhankelijk onderzoeksbureau. Alle volksvertegenwoordigers hebben daarin gelijkelijk recht op toegang en onderzoek. Verzoeken van de oppositie om nader onderzoek worden doorgaans gehonoreerd; daarvoor is geen parlementaire meerderheid nodig.

### **Interactie met de samenleving**

In verschillende parlementen is in de onderzoeksperiode geëxperimenteerd met vormen van interactie met de civil society. Daarbij gaat het vaak om vormen van consultatie van het georganiseerd maatschappelijk middenveld, maar soms ook om het betrekken van burgers bij politieke afwegingsprocessen zoals die in het parlement plaatsvinden.

- De committees van de Deense Folketing organiseren jaarlijks zo'n 150 conferenties of open consultaties, waarbij burgers aanwezig kunnen zijn en waarin vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties kunnen participeren.
- In Zweden worden voorafgaand aan het nemen van belangrijke politieke besluiten regelmatig onderzoekscommissies ingesteld. Het is inmiddels gebruikelijk dat vertegenwoordigers van vakbonden, werkgevers of andere maatschappelijke organisaties zitting nemen in een dergelijke parlementaire onderzoekscommissie. Gemiddeld is 15 % van de leden van deze '*Commissions of Inquiry*' afkomstig uit belangenorganisaties.
- De Seimas in Litouwen heeft de mogelijkheid om zogenaamde voorbereidende werkgroepen te installeren. In deze werkgroepen kunnen niet alleen leden van de Seimas zitting nemen, maar ook vertegenwoordigers van overheden, maatschappelijke organisaties en experts.
- Het Noorse parlement kan bij wetgeving de regering opdragen om de verdere uitwerking van regelgeving in dialoog met relevante maatschappelijke organisaties te laten plaatsvinden. Een voorbeeld is de normering van regels met betrekking tot accountancy, waarvan het Noorse parlement 'Stortinget' de regering heeft opgedragen deze regels uit te werken in dialoog met de nationale accountantsorganisatie.
- In Oostenrijk ondergaan alle wetsvoorstellen een zogenaamde 'general examination procedure'. De departementen zijn gehouden hun voorstellen eerst ter becommentariëring naar alle relevante stakeholders, universiteiten en andere relevante organisaties te sturen. Het voorstel wordt vervolgens in aangepaste vorm met alle opmerkingen en suggesties van stakeholders aan het parlement

aangeboden. Een vergelijkbare aanpak wordt o.a. in Zweden en Denemarken gehanteerd.

- Zweden kent de figuur van 'Parliamentary Ombudsmen'. De Riksdag kiest een viertal personen als 'Parliamentary Ombudsmen'. Het is een politiek neutrale institutie die erop toeziet dat overheden hun taken ook uitvoeren conform de daarvoor geldende wettelijke regelingen. Zij start onderzoek naar aanleiding van vragen of klachten van burgers.
- In het Verenigd Koninkrijk vervullen 'think tanks' een interessante rol. De meeste thinktanks zoals IPPR, the Institute for Policy Studies en Demos zijn wel gelieerd aan politieke partijen, maar nemen desondanks een onafhankelijke positie in. The Better Government Initiative is een groep van gezaghebbende voormalig politici en onafhankelijke experts. Zij doet onderzoek en aanbevelingen over het versterken van een onafhankelijke positie van het parlement tegenover het kabinet.
- In Duitsland bestaat sinds kort een populair initiatief onder de noemer 'abgeordnetenwatch.de'. Op dit buiten het parlement bestierde internetplatform kunnen burgers hun volksvertegenwoordigers vragen stellen en de antwoorden van de leden van de Bundestag, de regionale 'Landtage' en het EU parlement zijn voor iedere bezoeker toegankelijk. Het platform heeft als motto '*weil Transparenz Vertrauen schafft*'. Het initiatief vertoont verwantschap met het Britse '*Lords of the Blog*' dat georganiseerd wordt door the Hansard Society.

### Toekomstcommissies

Er lijkt meer aandacht te ontstaan voor de gevolgen van wetgeving en beleid voor toekomstige generaties. Verschillende parlementen hebben de afgelopen jaren besloten tot de oprichting van parlementaire commissies die zich bezig houden met toekomstige ontwikkelingen.

- In Israël is op basis van het proces van parlementaire zelfreflectie een '*Commission for Future Generations*' opgericht.
- In 2006 is in Duitsland een *Parlementarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung* opgericht. Deze parlementaire adviescommissie voor duurzame ontwikkeling houdt zich onder meer bezig met de gevolgen van globalisering voor toekomstige generaties. Zij opereert over de grenzen van de afzonderlijke vakcommissies heen, toetst de 'toekomstvastheid' van wetgeving en levert een bijdrage aan 'de structurering van de politiek voor de komende generaties'.
- In de jaren '90 is in Finland een '*Committee for the Future*' opgericht. Deze commissie debatteert over toekomstgerelateerde kwesties en adviseert de vakcommissies op toekomstaspecten van beleid en wetgeving. Bijzondere aandacht wordt geschonken aan de maatschappelijke betekenis van nieuwe technologieën. De commissie heeft bij haar oprichting expliciet ervoor gekozen om een innovatieve houding aan te nemen ten opzichte van wetenschap een technologie; een houding die zich laat verklaren uit het feit dat de Finse economie in de betreffende periode in een diepe

depressie verkeerde. Onderwerpen voor de komende parlementaire periode zijn bijvoorbeeld *'global challenges of food production'*, *'participatory content production'* en *'taboos of the welfare model, sacred misconceptions'*. Deze commissie heeft ook geëxperimenteerd met een *'virtual commentary portal'*, waarbij burgers hun mening konden geven over de thema's die door de commissie behandeld werden.

## Ondersteuning parlementariërs

De meest landen kennen een constructie waarbij parlementariërs de beschikking hebben over een of enkele stafleden. Zo heeft een volksvertegenwoordiger in België een administratief medewerker en een academicus als inhoudelijk medewerker. Daarnaast is er nog een fractiebudget waaruit eventuele extra ondersteuning kan worden ingehuurd. Een dergelijke constructie is ook terug te vinden in een aantal andere staten. In grotere landen als Engeland, Frankrijk, Duitsland en Rusland (en ook Griekenland) kunnen parlementariërs beschikken over gemiddeld vier tot vijf medewerkers. Een aantal voormalig Oost-Europese landen voorzien (nog) niet in ondersteuning in de vorm van persoonlijk medewerkers van volksvertegenwoordigers. In sommige landen wordt een budget voor ondersteuning toegekend aan de fracties, waaruit zij vervolgens zelf keuzes kunnen maken aangaande de inzet en verdeling van de ondersteuning.

Aantal medewerkers per parlementariër			
België	3	Noorwegen	1
Bosnië-Herzegovina	0	Oostenrijk	1
Denemarken	1-2	Polen	1-2
Duitsland	4-5	Roemenië	3
Estland	0-1	Rusland	5
Finland	1	Servië	0
Frankrijk	3-5	Slowakije	1-2
Griekenland	5	Tsjechië	2
Israël	2	Turkije	2
Italië	1-2	Verenigde Staten	14-37
Kroatië	0-1	Verenigd Koninkrijk	3
Litouwen	1-2	Zweden	1
Macedonië	0	Zwitserland	1
Nederland	1		

Figuur 6.9: Aantal medewerkers per parlementariër

Vermeldenswaard in dit kader is de constructie in het Griekse parlement Vouli. Hier heeft elke volksvertegenwoordiger een budget om één persoonlijk medewerker aan te stellen, maar krijgt daarnaast nog een drietal ambtenaren uit de ministeries toegewezen die hem voor de betreffende periode ondersteunen. Deze constructie

vertoont raakvlakken met de wijze waarop de ondersteuning van de Commissie voor Europese Zaken in de Nederlandse Kamer geregeld is. Deze wordt ondersteund door ambtenaren die afkomstig zijn van het Ministerie van Buitenlandse Zaken of die gewerkt hebben in Brussel. Na een paar jaar rouleren ze weer met nieuwe ambtenaren, omdat anders hun bronnen binnen de departementen waar ze informeel vragen kunnen neerleggen, dreigen op te drogen. Hoewel er nieuwe problemen kunnen rijzen bij een dergelijke figuur – waar ligt de primaire loyaliteit van de betreffende ambtenaar; bij het parlement of bij het uitlenende departement? – heeft het in ieder geval als voordeel dat het overwegend gaat om ingewerkte en deskundige professionals met korte lijnen naar het ministerie.

Het Congres in de Verenigde Staten heeft een bijzondere positie als het gaat om ondersteuning. Het gemiddelde lid van het Huis van Afgevaardigden heeft de beschikking over 14 stafleden, waarvan een derde werkzaam is in het district waaruit het betreffende lid afkomstig is. Senatoren worden nog ruimer bedeed; een senator uit een kleine staat als Vermont kan beschikken over 31 persoonlijk medewerkers, terwijl een senator uit een grote staat als Californië gemiddeld 43 stafleden heeft. Het Congres heeft een eigen onderzoeksbureau (Congressional Research Service met 700 medewerkers) en een eigen 'Centraal Planbureau', the Congressional Budget Office (300 fte). Ten slotte ressorteert de Amerikaanse Rekenkamer (GAO, 3.000 mensen) onder het Congres. Daarbij dient wel bedacht te worden dat het Congres een belangrijker rol vervult op het gebied van wetgeving dan de meeste Europese parlementen.

Een opmerkelijke constructie kent Noorwegen, waarbij oppositiepartijen meer ondersteuning krijgen dan coalitiepartijen: *"The support per MP is the same for government/opposition parties. There is an additional grant appropriated to parliamentary party groups in opposition. Parliamentary party groups that consist of 3 or 4 MPs are appropriated a grant that is 50% higher than the basic grant given to the parliamentary party groups belonging to the government. Parliamentary party groups with 5 or more MPs receive a grant 100% higher than this basic grant."*

Ook Harfst en Schnapp concludeerden in 2003 dat de meeste parlementariërs de beschikking hebben over één tot twee persoonlijk medewerkers, welke deels inhoudelijke ondersteuning bieden, maar deels ook organisatie- en secretariële werkzaamheden verrichten. Parlementariërs uit Duitsland, Groot-Brittannië, Frankrijk en Australië waren gemiddeld ruimer bedeed. In Ierland, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk en Portugal *'ist die Ressourcenbasis der Parlamente relativ dünn, so dass aus dieser Sicht die Fähigkeit zu angemessener Kontrolle in Frage steht.'* (Harfst, 2003:29). In een verzamelindex van de 22 onderzochte landen neemt Nederland bij hen een bescheiden 17<sup>e</sup> plaats in.



### 6.2.3 Reflecties

Het wetenschappelijk discours over het functioneren van parlementen vindt voornamelijk plaats via gespecialiseerde tijdschriften als *Legislative Studies Quarterly*, *Parliamentary Affairs* en *Zeitschrift Für Parlamentsfragen*. Tot de gemeenschap van Nederlandse 'parlementologen' behoren auteurs als Andeweg, Van den Berg, Van Schendelen, Thomassen en Verhey. In de loop der jaren is er verschillende malen internationaal vergelijkend onderzoek gedaan naar de informatiepositie van het parlement ten aanzien van de regering. Een recente studie is het onderzoek van de Inter-Parliamentary Union (IPU) *'Tools for Parliamentary oversight'* (2007). Het betreft een overzichtsstudie van methoden die worden ingezet bij toezicht en controle door verschillende parlementen. Het behandelt de verschillende commissiesystemen, het vragenrecht, de interpellatie, het parlementair onderzoek en het toezicht op overheidsuitgaven. Andere vergelijkende beschouwingen verschenen onder andere van Harfst en Schnapp 2003, 2005, Helms 2004, Jack 1985, Lijphart 1999, Mendel 2005, Saalfeld 2000, Shaw 2004, Whitaker 2006.

Interessant in het kader van dit onderzoek naar de informatiepositie van het parlement is de studie van Harfst en Schnapp *'Instrumente parlamentarischer Kontrolle der Exekutive in westlichen Demokratien'*. Harfst en Schnapp onderscheiden een negental middelen die volksvertegenwoordigers ter beschikking staan om informatie te verkrijgen of bewerken: vakcommissies, persoonlijk medewerkers, informatieplichten van de regering, wetenschappelijke diensten en bibliotheken, Kamervragen, Petities, andere organisaties inclusief de Rekenkamer, onderzoekscommissies en enquêtecommissies. Hoewel genoemde studie op onderdelen interessante uitkomsten bevat, zijn een aantal parameters toch voor discussie vatbaar. Het is twijfelachtig of het aantal commissies en de omvang van de commissies in termen van aantal ingezeten volksvertegenwoordigers, zoveel invloed hebben op de informatieverwerkingscapaciteit, als Harfst c.s. suggereren. Ook roept de plaats en rol van 'petities' in dit kader vragen op. Er wordt geen aandacht geschonken aan de toegang van parlementariërs tot ambtenaren. Ook is een deel van de gebruikte gegevens inmiddels verouderd: het onderzoek heeft voor een belangrijk deel betrekking op de periode 1970 tot 1999. Ten slotte zijn de cijfers niet altijd goed vergelijkbaar omdat in sommige landen bijvoorbeeld ook medewerkers van parlementariërs in de verschillende kieskringen worden meegeteld. In een enkel geval zijn de cijfers zelfs kwestieus. Zo beschikte het Nederlandse parlement in de jaren '90 bij lange na niet over de genoemde 53 wetenschappelijk medewerkers; wellicht is het aantal bij de Tweede Kamer werkzame academici geteld. Het probleem van de beperkte vergelijkbaarheid is overigens inherent aan internationaal vergelijkend onderzoek. Dit gezegd hebbend, bevat de studie van Harfst en Schnapp toch een aantal interessante observaties. Het theoretisch vertrekpunt is de zogenaamde 'Principaal-Agent theorie' (zie o.a. Kiewiet/McCubbins), waarbij de 'principaal' (i.c. het parlement) geacht wordt de 'agent' (de regering, de uitvoerende macht) te controleren, terwijl laatstgenoemde agent over meer informatie beschikt dan de principaal heeft en er derhalve sprake is van een informatie asymmetrie. De informatiepositie van het parlement kan

volgens deze studie conceptueel onderscheiden worden in twee hoofdcategorieën. De eerste categorie heeft betrekking op de *informatierechten* van het parlement. Hieronder vallen de verschillende parlementaire rechten zoals het vragenrecht, het budgetrecht, het recht tot het instellen van onderzoek, etc. De tweede categorie heeft niet zozeer met instrumenten te maken, maar met de *informatieverwerkingscapaciteit* ('Kontrollressourcen') van individuele Kamerleden, van fracties, van Kamercommissies en van de Kamer als geheel. Er dienen immers voldoende mensen en voldoende gekwalificeerde mensen beschikbaar te zijn om de beschikbare informatie ook goed te kunnen verwerken.

### **Binding Executief en Legislatief**

In de meeste parlementaire democratieën is de figuur van een meerderheidsregering gebruikelijk: meestal wordt de regering gesteund door een meerderheid in het parlement. In sommige gevallen is het één partij die de meerderheid vormt, in andere gevallen, zoals in Nederland, is coalitievorming tussen verschillende partijen noodzakelijk om over een parlementaire meerderheid te beschikken. Deze coalitievorming slaat uiteindelijk neer in een coalitieakkoord en/of regeringsprogramma, waaraan de betrokken coalitiepartijen zich committeren. In een dergelijke situatie treedt er een zekere spanning op tussen de loyaliteit aan ministers uit de eigen partij alsmede het zorg dragen voor een stabiele coalitie versus het kritisch controleren van de regering door het parlement. Een dualistische opstelling van het parlement is lastig vol te houden indien een meerderheid zich gecommitteerd heeft aan steun op hoofdlijnen aan de regering en het regeringsprogramma.

*'In a west European context, any form of legislative oversight is additionally constrained by the high degree of incentive compatibility between cabinets and parliamentary majority parties (...)' (Saalfeld, 2000:372)*

Formeel gesproken hebben leden van coalitiepartijen in de meeste landen het recht om hun eigen stemafweging te maken. De Nederlandse formule dat men 'zonder last of ruggespraak' haar stem uitbrengt, kent haar evenknie in de meeste andere westerse democratieën. In een land als het Verenigd Koninkrijk bestaat er sinds de jaren zeventig een groeiende praktijk van betrekkelijk grote autonomie van parlementariërs om eventueel tegen de eigen fractielijn in te stemmen. Dit is echter geen gemeengoed: de meeste parlementen kennen vormen van fractiediscipline, waarbij in het bijzonder leden van coalitiepartijen geacht worden loyaal in te stemmen met de van regeringswege uitgebrachte voorstellen. In uitzonderingsgevallen, zoals in Nederland bij medisch-ethische kwesties, bestaat er een zekere vrijheid van oordeelsvorming, maar door over het algemeen worden parlementariërs van regeringspartijen geacht ook nadrukkelijk oog te hebben voor het in stand houden van de coalitie. De loyaliteit en binding kent overigens ook een zekere mate van wederkerigheid. Indien een parlementariër uit een regeringspartij invloed wil uitoefenen, bijvoorbeeld middels het uitbrengen van een initiatief wetsontwerp, heeft hij ook de steun van leden (van coalitiepartijen) nodig om dit initiatief ook gerealiseerd te krijgen. Met loyaal

stemgedrag bouwt een parlementariër 'credits' op, die op een later moment verzilverd kunnen worden, terwijl een volksvertegenwoordiger die vooral naar eigen inzichten handelt, geen sterke positie heeft in het overreden van collegavolksvertegenwoordigers in kwesties die hij van bijzonder belang acht.

Er is slechts fragmentarisch onderzoek gedaan naar de relatie tussen stemgedrag en partijdiscipline. De meeste landen beschikken niet over gecondenseerde gegevens die hier goed inzicht in bieden. In Zweden heeft de Riksdag zelf onderzoek verricht naar het stemgedrag in het parlementaire jaar 2002/2003. Daaruit bleek dat ieder lid van de Riksdag in dit jaar gemiddeld vijf keer afweek van het fractiestandpunt. Een andere studie van Karvonen over de periode 1998-2002 bevatte een vergelijking tussen het stemgedrag van leden die via de partijlijsten waren gekozen en de 12 Riksdag leden die een sterker persoonlijk mandaat hadden omdat zij verkozen waren op basis van voorkeursstemmen. In de discussie over een districtenstelsel wordt vaak betoogd dat parlementariërs met een sterker persoonlijk mandaat – dat zij verdienen hebben in de eigen kieskring – zich in hun stemgedrag onafhankelijker zouden opstellen. Deze verwachting werd in de betreffende studie niet bevestigd. De mate van fractieloyaliteit was voor beide groepen volksvertegenwoordigers vergelijkbaar en het persoonlijk mandaat bleek althans in deze studie niet te leiden tot het vaker afwijken van partijstandpunten. In de Verenigde Staten is wel uitgebreid materiaal beschikbaar over het stemgedrag en de partijloyaliteit van Members of Congress. Het voert te ver om hier uitgebreid op in te gaan. Geconstateerd kan worden dat de leden van het Congres vaker dan hun West-Europese collega's een eigen afweging maken en dat de mate waarin zij dit doen sterk persoonsafhankelijk is. Zo stemde in 2007 in de VS de 'meest loyale' senator 97 % van de gevallen conform de partijlijn, terwijl de 'minst loyale' senator slechts in 63 % van de gevallen de partijlijn steunde.

### **De rol van de oppositie**

Oppositiepartijen vervullen een bijzondere rol in een democratie. Het parlement treedt soms op als een relatief homogene macht die met eensluidende stem de regering aanspreekt, bijvoorbeeld in het geval van een parlementair onderzoek. Soms wordt het parlement ook wel gekarakteriseerd als een kruiwagen met kikkers, een optelsom van – in het Nederlandse geval 150 – eenmanszaken. De meest bij de politieke praktijk passende kenschets van het parlement kan echter gevonden worden in het dominante onderscheid tussen regerings- en oppositiefracties. Het parlement is soms 'één', soms 'veel', maar vaker 'twee' (tot uitdrukking komend in de dichotomie tussen coalitie en oppositie). Conflict vormt het constituerend element van het politieke bedrijf. Dit wordt ook bevestigd in het Nederlands Parlementair Onderzoek uit 2001 waaruit bleek dat 67 % van de Kamerleden het verschil tussen regering en coalitiefracties aan de ene kant en oppositiefracties aan de andere kant beschouwde als belangrijkste demarcatielijn in de Nederlandse democratie. Slechts 26 % van de Kamerleden beschouwde de scheidslijn tussen kabinet en Kamer als de belangrijkste scheidslijn. Leden van coalitiefracties plegen doorgaans beter geïnformeerd te worden dan leden van oppositiefracties.

*"(...) the extent to which governments are prepared to share information depends to a large extent on whether a member belongs to a government or opposition party." (Saalfeld, 2000:363)*

Oppositiepartijen onderscheiden zich van coalitiepartijen omdat zij geen andere rationaliteit kennen dan het kritisch controleren van de regering. Waar meerderheidsfracties vaak toch ook een zekere loyaliteit en verantwoordelijkheid voelen voor het in stand houden van een kabinet, kunnen oppositiepartijen frank en vrij komen tot een eigen oordeelsvorming. Zo luiden de argumenten van diegenen die in een goede bewerktuiging van oppositiefracties in termen van rechten en capaciteit de beste waarborg zien voor een effectieve parlementaire controle. Anderen stellen dat oppositiefracties vooral belang hechten aan het opblazen van incidenten en schandalen, teneinde het politiek en maatschappelijk draagvlak voor de regering aan te tasten. Een evenwichtige – en ook invloedrijke – controle door het parlement is derhalve vooral te verwachten van coalitiepartijen (Van Haersma Buma).<sup>640</sup> Hoe het ook zij, de dichotomie tussen oppositie- en regeringsfracties speelt een betekenisvolle rol in de dagelijkse dynamiek van parlementaire controleprocessen. Interessant in dit kader is de internationaal vergelijkende studie van Helms (2004) naar de institutionele vormgeving en rol van de oppositie in een vijftal westerse democratieën (Duitsland, Frankrijk, Groot Brittannië, de Verenigde Staten en Zwitserland). *"In the major works on the basic character of pluralist polities, freedom of speech and the right to publicly and legitimately oppose the policies and actions of the government of the day have been considered as central to the overall concept of liberal democracy as the existence of free and fair elections."* (Helms, 2004:22) Er blijken grote verschillen te bestaan tussen de onderzochte landen voor wat betreft de mogelijkheden die oppositiepartijen hebben in relatie tot meerderheidsfracties en/of het zittende kabinet.

Groot Brittannië kent een systeem waarbij de Executief een sterke positie heeft ten opzichte van de Legislatief. Leden van het kabinet zijn vaak ook lid van het Parlement. In die zin worden zij geacht zichzelf te controleren, omdat het kabinet in beginsel gevormd wordt door leden van meerderheidspartij. Het kabinet heeft via de zogenaamde 'whips' – parlementariërs die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de partijdiscipline – ook invloed op de samenstelling van commissies. Lastige en eigenwijze parlementariërs worden regelmatig geparkeerd in commissies waar ze weinig schade aan kunnen richten. In Groot-Brittannië worden amendementen die vanuit de oppositie afkomstig zijn, zelden geaccepteerd.

Reeds jaren wordt er in Engeland voor gepleit om wetsvoorstellen in concept vorm te behandelen, zodat de opmerkingen en suggesties van parlementariërs kunnen worden verwerkt in de definitieve versie van de wet in kwestie. Een dergelijke figuur is enigszins vergelijkbaar met het Nederlandse Hoofdlijnendebat. Tot dusver komt deze publicatie van *'bills in draft form'* niet echt van de grond. *"The constitutional doctrine of ministerial responsibility to Parliament is ultimately a fiction. It is the Prime Minister and the government majority who primarily decide the fate of ministers in trouble. The media play a greater role than Parliament as a whole."* (Beetham, 2006:342) Het Britse

Lagerhuis kent wel het fenomeen van '*opposition days*', waarbij de oppositie de agenda mag bepalen. (IPU, 2007:64).

De situatie in Duitsland is in zekere zin het spiegelbeeld van de Britse gang van zaken. De oppositie heeft in Duitsland relatief veel invloed. De belangrijkste verklarende factor hiervoor is het vigerende vetosysteem, waarbij een tweederde meerderheid nodig is voor aanpassingen of afwijkingen van de constitutie – hetgeen zich in Duitsland met grote regelmaat voordoet. De parlementaire agenda wordt bepaald in de '*Ältestenrat*', waarin ook minderheidspartijen zitting hebben. Oppositiepartijen leveren regelmatig de voorzitter van belangrijke parlementaire commissies. De afgelopen decennia is ook een cultuur gegroeid waarin coalitie- en oppositiepartijen samenwerking zoeken bij het ontwikkelen van wet- en regelgeving. *'A significant proportion of legislative 'key decisions' in the past decades emerged from intense negotiations between government and opposition, and included key components of both major parties programmatic agenda'* (Helms, 2004:32). De Duitse aanpak kent zeker voordelen zoals het bewerkstelligen van een zo groot mogelijk politiek en maatschappelijk draagvlak voor ingrijpende beslissingen. Tegelijkertijd zijn er ook belangrijke nadelen te noemen. Het systeem belemmert het nemen van daadkrachtige beslissingen die kunnen indruisen tegen omvangrijke bestaande belangen. Het innovatief vermogen van het Duits openbaar bestuur is daarmee noodzakelijkerwijs beperkt. Het risico bestaat dat de regering 'gegjzeld' wordt door oppositiepartijen en dat het systeem daarmee leidt tot '*middle of the road*' oplossingen'. Ten slotte kan ook de beperkte transparantie van het systeem genoemd worden. De meest oplossingen worden uitonderhandeld achter gesloten deuren in de zogenaamd '*Vermittlungsausschuss*', de bemiddelingscommissie die fricties tussen Bundestag en Bundesrat glad strijkt.

Zwitserland neemt op dit gebied een bijzondere positie in. Sinds 1959 zijn er vier partijen die gezamenlijk the Federal Council vormen en het aantal zetels per partij in deze regering is sindsdien onveranderd. Gezamenlijk representeren ze zo'n 80 % van het parlement. De meeste onderzoekers concluderen dan ook dat het Zwitserse systeem eigenlijk het fenomeen oppositie niet kent. In zekere zin vormt het uitgebreide arsenaal aan middelen op het gebied van directe democratie een belangrijke waarborg voor het in stand houden van checks and balances. Zo zijn voor het aanvragen van een correctief referendum 50.000 handtekeningen voldoende. Het wapen van referenda gebruiken parlementariërs regelmatig als een stok achter de deur om aanpassingen in voorliggende wetgeving af te dwingen. Indien aan hun bezwaren niet tegemoet gekomen wordt, dreigen ze hun achterban te mobiliseren. Er wordt dan ook wel gezegd dat de referenda die niet gehouden worden de meest succesvolle referenda zijn. Belangrijke nadelen van het Zwitserse systeem zijn de relatief lange duur van processen van wetgeving en beleidsvorming, de geringe responsiviteit van het systeem bij grote kiezersschommelingen en de relatief grote invloed van maatschappelijke organisaties bij het initiëren van referenda.

De ervaringen in Frankrijk en de Verenigde Staten worden hier buiten beschouwing gelaten. In Frankrijk heeft het parlement sinds de start van de Vijfde Republiek

überhaupt weinig invloed op de Executief en dit geldt a fortiori voor de positie van oppositiepartijen. In het eerste deel van dit hoofdstuk is reeds uitgebreid aandacht geschonken aan de wijze waarop in de Verenigde Staten de meerderheids- en minderheidsfracties zich tot elkaar verhouden. De ontwikkelingen in Noorwegen zijn in dit kader nog interessant omdat dit land een lange traditie van minderheidskabinetten kent. Sinds het begin van de jaren zestig heeft Noorwegen alleen in de perioden 1965-71, 1983-86 en vanaf 2005 meerderheidskabinetten gekend; in driekwart van genoemde periode is het land geregeerd door een kabinet dat niet automatisch kon rekenen op steun door een parlementaire meerderheid. Weliswaar worden parlementariërs van regeringspartijen in beginsel geacht de regeringsvoorstellen te steunen, maar er vindt vaak ook een proces van onderhandeling plaats met oppositiepartijen, omdat er anders geen politieke meerderheid gevonden kan worden. In dit onderhandelingsproces ontstaat ook vaak voor coalitiepartijen meer ruimte om hun eigen lijn te trekken, onafhankelijk van het regeringsstandpunt in deze. Vermeldenswaardig is ten slotte het feit dat in zeven Europese landen een gekwalificeerde minderheid van het parlement een parlementair onderzoek kan afdwingen.

### Meerderheidsstelsels en consensusstelsels

In *'Patterns of Democracy'* (1999) van Arend Lijphart is een vergelijkende analyse gemaakt van de prestaties van 36 verschillende democratieën. Hij bouwt daarbij voort op zijn eerdere werken, zoals *'Democracies'* (1984) waarin hij het contrast tussen een meerderheidsstelsel en een consensusstelsel als de centrale cesuur beschouwt bij het categoriseren van de verschillende democratische stelsels. In een meerderheidsstelsel geldt *'the winner takes it all'* en verkiezingsuitslagen geven één partij of één president een helder mandaat. Een consensusdemocratie is ook gericht op het borgen van inbreng van minderheden; onderhandelen en samenwerken vormen belangrijke noties in een consensusdemocratie. Belangrijke kenmerken voor een consensusstelsel zijn de aanwezigheid van brede coalities die bestaan uit verschillende partijen, een kiesstelsel met proportionele representatie en een machtsbalans tussen de regering en het parlement. Andere aspecten zijn de achterliggende partijsystemen, de mate van concentratie van macht binnen de Executief (collegiaal of presidentieel), de verschillen in de omgang met de *'civil society'* (pluralisme versus corporatisme), alsmede de mate van centralisatie of decentralisatie van besluitvorming. Geen enkel democratisch stelsel is *'purely majoritarian'* en ook tussen de verschillende consensusstelsels bestaan belangrijke verschillen. Nederland heeft een aantal karaktertrekken van een consensusdemocratie en vertoont daarmee overeenkomsten met de stelsels in landen als België, Denemarken, Finland en Israël. Aan de andere kant van het spectrum zijn landen te vinden die vooral gekarakteriseerd kunnen worden als een meerderheidsstelsel, zoals het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Canada en de Verenigde Staten.

Veel mensen zijn geneigd te denken dat een consensusdemocratie weliswaar wenselijk is in termen van democratische participatie en het rekening houden met minderheden, maar dat er een prijs voor betaald moet worden in termen van effectiviteit en efficiency.

Vanuit deze redenering kan teveel overleg en democratie slechts leiden tot middelmatige oplossingen, terwijl een meerderheidsstelsel een helder en eenduidig mandaat biedt voor een regering om 'de best mogelijke besluiten' te nemen. De bevindingen in de studie van Lijphart staven deze hypothese niet. Op basis van het meten en vergelijken van de prestaties van de verschillende landen op het gebied van economische groei, werkloosheid, begrotingstekorten en veiligheid komt hij tot de conclusie er vrijwel geen verschillen bestaan tussen meerderheidsstelsels en consensusstelsels voor wat betreft de geleverde 'prestaties' op het gebied van economie en veiligheid. Een consensusdemocratie scoort wel substantieel hoger op een aantal democratische parameters, zoals de opkomst bij verkiezingen, de afstand tussen burger en bestuur en een grotere participatie van vrouwen in de het politieke systeem.

Hoewel Lijphart's studie indrukwekkend genoemd mag worden, kunnen er ook vraagtekens bij worden geplaatst. Het is en blijft intrinsiek ingewikkeld om een accurate en geldige vergelijking te maken tussen 36 verschillende stelsels met hun veelheid aan formele regelingen en institutionele arrangementen. Om niet te spreken van de diffuse en ambigue werking van deze regels en structuren in de politieke en maatschappelijke praktijk. Het moge duidelijk zijn dat deze beperkingen a fortiori gelden voor deze beknopte internationale vergelijking van uitkomsten van processen van parlementaire zelfreflectie.

*Waarheden* zijn in het internationaal vergelijkend onderzoek betrekkelijk dun gezaaid, maar *mogelijkheden* komen wel scherper in beeld. Indien dit hoofdstuk door het geschetste inzicht in ontwikkelingen in andere landen, leidt tot lichte vormen van mimetische begeerte, dan is het in haar opzet reeds ruimschoots geslaagd.<sup>641</sup>

## 6.2.4 Conclusies

Op basis van dit onderzoek naar de resultaten van processen van parlementaire zelfreflectie, kan geconstateerd worden dat in ongeveer 65 % van de onderzochte landen in de afgelopen 15 jaar enigerlei vorm van parlementaire zelfreflectie heeft plaatsgevonden. De belangrijkste vernieuwingen zijn in de volgende clusters samen te vatten.

1. *Evaluatie en verantwoording.* Een aantal vernieuwingen heeft betrekking op het verbeteren van de evaluatie en verantwoordingsfunctie. Een belangrijke conclusie van verschillende parlementaire hervormingscommissies luidt dat er meer aandacht moet zijn voor de evaluatie van politieke beslissingen. In de uitvoeringspraktijk worden de belangrijkste problemen bij implementatie zichtbaar.
2. *Minderheidsrechten.* Een grondprincipe van de democratische rechtsstaat is dat er rekening wordt gehouden met minderheden. De rechten van parlementaire minderheden zijn in verschillende parlementen gecodificeerd en gekoppeld aan de inzet van het controle-instrumentarium. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in het recht van minderheden om een parlementair onderzoek aan te vragen.
3. *Interactie met de samenleving.* In verschillende parlementen is in de onderzoeksperiode geëxperimenteerd met vormen van interactie met de civil society. Daarbij gaat het vaak om vormen van consultatie van het georganiseerd maatschappelijk middenveld, maar soms ook om het betrekken van burgers bij politieke afwegingsprocessen zoals die in het parlement plaatsvinden.
4. *Toekomstcommissies.* Ten slotte lijkt er meer aandacht te ontstaan voor de gevolgen van wetgeving en beleid voor toekomstige generaties. Verschillende parlementen hebben de afgelopen jaren besloten tot de oprichting van parlementaire commissies die zich bezig houden met toekomstige ontwikkelingen.

Deze verschillende ontwikkelingen raken nadrukkelijk aan de informatiepositie van het parlement. Via het versterken van de evaluatie en verantwoordingsfunctie verkrijgt het parlement bijvoorbeeld via hearings directe informatie over de werking van politieke besluiten in de uitvoeringspraktijk. Het versterken van de minderheidsrechten heeft vaak direct of indirect betrekking op het verbeteren van de informatiepositie van oppositiepartijen. Via interactie met de samenleving wordt een parlement geïnformeerd over de problemen, ideeën en preferenties die leven bij de kiezers. De ontwikkeling van Toekomstcommissies moet zich verder uitkristalliseren, maar het ligt in de rede dat deze gevolgen heeft voor de informatie-uitwisseling met wetenschap en samenleving.

Hoewel elk land een heel eigen geschiedenis, staatkundige structuur en stelsel van politieke besluitvormingsarrangementen kent, is het mogelijk om de verschillende ontwikkelingen te vergelijken en waar mogelijk lessen te trekken uit ervaringen die in andere landen zijn opgedaan. Nederland kan een aantal gevestigde praktijken of democratische innovaties in overweging nemen die in andere landen voorzichtig worden uitgetprobeerd of met succes zijn beproefd.



Hoe vertellen we het de Kamer?

## Tussenspel In de boezem van het politiek bedrijf

## Inleiding

In de onderzoeksperiode heb ik op verschillende momenten politieke beraadslagingen kunnen bijwonen. In de meeste gevallen betrof het plenaire vergaderingen of openbare algemene commissievergaderingen. In enkele gevallen was er sprake van een besloten fractieoverleg, waarbij de politieke actualiteit werd besproken en waarbij een intern debat werd gevoerd over de standpuntbepaling van de fractie in de Kamer. Deze bijeenkomsten zijn voor een belangrijk deel bepalend voor de positie die een woordvoerder inneemt in het debat in de Kamer. De onderstaande weergave is gebaseerd op verschillende bijeenkomsten en bevat ook fragmenten van interviews met Kamerleden van verschillende fracties. Het verslag is geanonimiseerd en getoetst op correcte weergave. Bij elkaar geeft het een interessant beeld van de argumenten en overwegingen die ten grondslag liggen aan de standpuntbepaling van politieke partijen. Het zijn bevindingen uit de boezem van het politiek bedrijf.

Bij een actualiteitenoverleg zijn een aantal ‘topdogs’ uit de fractie aanwezig. Hier krijgen de aanwezigen de gelegenheid kort te schetsen welke thema’s en vraagstukken het nieuws (gaan) beheersen, wat de belangrijkste voetangels en klemmen zijn en welke politiek-strategische inzet wenselijk lijkt. In dit overleg worden een reeks van kwesties kort besproken. Inhoudelijke overwegingen met betrekking tot standpuntbepaling afgewisseld met procedurele noties over de te volgen routes: “Dossier X even temporiseren tot na de zomer; vraagstuk Y invlechten bij de bespreking van het kabinetsstandpunt inzake de commissie Bakker; thema Z moeten we aan de orde stellen via een Spoed Algemeen Overleg.”

Bij een fractieoverleg zijn alle fractieleden aanwezig, alsmede enkele fractie-medewerkers. Soms worden er ook gasten van buiten uitgenodigd om het beraad bij te wonen. Ook in het fractieoverleg wordt de actualiteit kort doorgenomen en waar nodig worden conclusies getrokken door de fractievoorzitter. Men neemt de tijd om één of twee dossiers wat uitgebreider en diepgaander te bespreken. Na een korte inleiding van de fractiespecialist kunnen de aanwezige fractieleden het voorstel van hun collega bijvallen, bekritisieren of met aanvullende suggesties komen. Het fractieoverleg wordt afgesloten met het langslopen van de stemmingen en de voorgenomen standpuntbepaling.

## Diverse fragmenten uit intern beraad

*Fractielid A: “Wij leveren hier input ten behoeve van het BPO, maar ik hoor eigenlijk nooit iets terug” (nb: het BPO is het bewindspersonen overleg, het wekelijks overleg op donderdagavond voorafgaand aan het kabinetsberaad tussen de ministers uit de eigen partij en de top van de fractie).*

*B: "Nou, dat herken ik niet, ik hoor regelmatig iets terug."*

*C: "Het dossier rond de kinderopvang zat potdicht. Ik heb nu een deal met Y (uit een andere fractie) om het open te breken."*

*D: "De informatie over de gevolgen van de aanpassing van de vergoedingen voor kinderopvang is onduidelijk. Groepering X stelt dat het voor sommige ouders een lastenverzwaring van € 1.400.- per maand kan betekenen. Het kabinet is als reactie daarop helemaal aan de onderkant gaan zitten en spreekt over een zeer bescheiden verhoging van 6 cent per dag. Er is een gedifferentieerd beeld: voor een gezin met één kind dat vier dagen per week naar de opvang gaat zijn de gevolgen ook heel anders dan voor een gezin met twee kinderen die twee dagen opvang hebben. Daar is nog geen goed zicht op."*

*E: "Let ook op de aanscherping van de regeling voor gastouders. Je kunt wel stellen dat er minimaal 6 kinderen moeten worden opgevangen om te spreken van professioneel gastouderschap, maar er passen maar vier kinderen in een fiat panda om bijvoorbeeld naar de speeltuin te rijden."*

*F: "Deze week komt naar buiten dat mensen een teveel betaalde huurtoeslag moeten terugbetalen. Het gaat om bedragen in de orde van de 700.- euro per huishouden per jaar. Dat gaat zeker voor onrust zorgen."*

*G: "Mensen hebben gewoon meer gehad dan waar ze recht op hadden, en dan is het logisch dat ze het terug moeten betalen."*

*H: "Toch is er wel degelijk een probleem. Mijn zoon heeft alle formulieren keurig ingevuld en op basis daarvan kwam de Belastingdienst met de boodschap: 'U heeft recht op deze toeslag'. Nu hoort hij na twee jaar opeens dat hij daar geen recht op had en moet hij het terugbetalen."*

*I: "Formeel staat de Belastingdienst in haar recht, het waren nog geen definitieve beschikkingen. We moeten wel inzetten op een soepele en gespreide terugbetalingsregeling."*

*J: "We moeten dit offensief aanpakken en zorgen dat de bal niet bij onze bewindspersoon gelegd wordt. Uiteindelijk is het de schuld van de vorige minister X van partij Y."*

*K: "Ik heb een uitnodiging gekregen om met een aantal fractievoorzitters te gaan eten en van gedachten te wisselen over mogelijke samenwerking rond dossier X."*

*L: "Nou, dat zal gezellig worden."*

*M: "Kijk uit, laat je niet voor zijn karretje spannen, het is hem alleen maar te doen om politiek gewin."*

*N: "Er is deze week veel te doen geweest over het voorstel om koranlessen te geven op openbare scholen, als tegenwicht tegen het onderricht in moskeeën."*

*O: "We moeten hier heel helder in zijn. Het klinkt misschien raar uit mijn mond, maar op dit terrein maakt het me niet eens zozeer uit wát we vinden, als we maar tot een onverdeelde en messcherpe opvatting komen."*

*P: "Ik heb een tijdje bij een departement gewerkt en weet hoe het er soms aan toegaat. Als de Kamer bepaalde informatie wilde hebben, en dat kwam niet goed uit, dan werden stapels met onbewerkte gegevens gestuurd. Veel succes ermee."*

*Q: "Rond het dossier Vernieuwing Rijksdienst is een vrij gematigde motie aangenomen over het beperken van de inhuur van externe adviseurs. Het kabinet wil deze motie echter niet uitvoeren. Het lijkt nu al duidelijk te zijn dat het dit jaar en ook in 2009 niet zal lukken om de doelstellingen te realiseren. Ik stel voor dat we het kabinet in deze steunen en het rustig aanvliegen."*

*R: "Over een paar maanden zijn de Algemene Politieke Beschouwingen. Jullie kunnen dit debat voeden. Wat zijn de issues die we daar moeten neerzetten; met welke ideeën kunnen we ons profileren?"*

*S: "De discussie over vaderschapsverlof speelt deze week. Financieel ligt er een onmogelijk voorstel waarbij de rekening aan de ondernemers wordt gepresenteerd. Het huidige voorstel van partij X moeten we niet steunen."*

*T: "Toch kan dit voor problemen zorgen. In ons verkiezingsprogramma staat dat we voor vaderschapsverlof zijn."*

*U: "Je moet de verschillende dimensies van dit onderwerp goed onderscheiden. Inhoudelijk past een vaderschapsverlof goed in deze tijd en zijn we er ook principieel voor. In financiële zin is er sprake van een ongedekte cheque, van een overheid die eenzijdig een rekening legt op het bord van werkgevers. Politiek-strategisch is er vooraf onvoldoende afstemmingsoverleg geweest vanuit partij X. Ik stel voor dat we het huidige voorstel niet steunen en het onderwerp agenderen bij het kabinet; we moeten zelf het initiatief houden. We kunnen dan eventueel in een tweede termijn met het kabinet van gedachten wisselen over het hele palet aan verlofregelingen, op basis van de voorstellen van het kabinet. Daarbij kunnen ook de aanbevelingen van de Commissie Bakker betrokken worden. "*

## **Toekomst AWBZ**

Fractielid V houdt een korte presentatie over de toekomst van de AWBZ, mede aan de hand van het recente SER-advies over dit onderwerp.

*W: "Helder en duidelijk. Wat betekent dit nu voor de afwegingen op de korte termijn?"*

*X: "Er is veel onrust buiten. In de samenleving heerst het gevoel dat er bezuinigd wordt op de zorg. Dat is niet waar, er is juist extra geld vrijgemaakt. We moeten dit beter communiceren."*

*Y: "Ik heb behoefte aan een A4-tje met de hoofdlijnen van ons standpunt, of een kaartje met de belangrijkste argumenten."*

*Z: "Wat zijn de precieze condities voor instemming door onze fractie? Dat moeten we heel scherp krijgen. We moeten een en ander ook overleggen met onze bewindslieden."*

*A: "Dat was een inhoudelijk afgewogen presentatie. We moeten een kernboodschap voor onze inzet formuleren. 'Deze partij zorgt er voor dat er niemand tussen de wal en het schip valt'; dat is het kernpunt."*

(Nota bene auteur: Enkele weken later stond op pagina 3 van NRC Handelsblad een bericht onder de kop 'Coalitie wil garantie voor cliënt AWBZ'. Een fragment uit dit bericht: *"Er is bij velen die nu AWBZ-steun ontvangen grote onzekerheid ontstaan", zei Kamerlid V in het debat vanochtend. Zij eist een kabinetsbrede toezegging dat deze mensen niet 'tussen wal en schip' komen te vallen en dat zij een garantie krijgen op zorg.*" Einde citaat NRC.)

B: *"We zullen toch de verschillende aanspraken moeten scheiden. Er zijn echte rechthebbenden, maar sommige aanspraken horen niet in de AWBZ thuis, maar bijvoorbeeld in de WMO.*

C: *"De AWBZ raakt aan verschillende ministeries: VWS, SZW en OCW. Ik stel voor dat we één lid van onze fractie aanwijzen die dit dossier volgt bij de verschillende bewindspersonen.*

D: *"Wat mij betreft steunen we de algemene lijn van het SER-advies. Per deelonderwerp kunnen we altijd nog met strepen in het zand onze positie markeren: 'Hier gaan we in mee, maar daar ligt voor ons een ondergrens.'"*

E: *"Volgens het SER-advies is er geen marktwerking in de langdurige zorg, maar ik waag dat te betwijfelen. Zie de ontwikkelingen in de thuiszorg in de laatste jaren."*

F: *"We moeten ook ons de vraag durven stellen of de ervaringen met vraagsturing en persoonsgebonden budgetten wel zo positief zijn. Ik zie meer nadelen dan voordelen."*

G: *"Dit thema kunnen we bekijken vanuit vier perspectieven: korte termijn, lange termijn, inhoudelijk en communicatief. Met het laatste bedoel ik of we de goede woorden kunnen vinden. Kunnen we het uitleggen? Ik zie een aantal vragen. Welke zorg willen we ook in de toekomst uit de AWBZ blijven betalen? Welke groepen of activiteiten mogen wat ons betreft écht niet buiten de boot vallen? Er moet aandacht zijn voor bijzondere probleemgroepen, zoals in het speciaal onderwijs. Wat wil de staatssecretaris? Dit is een potentieel verliesdossier en we moeten inzetten op een stevige communicatiestrategie, in samenwerking met onze actieve leden in het land. Op een later moment moeten we deze discussie op onderdelen nog eens fundamenteeler voeren.*

H: *"Op dit moment doet de staatssecretaris nader onderzoek naar de groepen die mogelijk worden getroffen bij een aanpassing van de AWBZ. Financieel is er nog geen oplossing gevonden en dat irriteert me. Ik stel het al weken aan de orde. Minister X verzekert me dat er ergens een potje is. Minister Y wijst naar minister Z, maar die heeft geen geld. En Q lacht vriendelijk, maar duikt als het op betalen aankomt."*

### **Uitzending troepen naar Uruzgan**

I: *"Op dinsdag is het fractieberaad van 10.30 tot 14.00 uur. Op dat moment worden de belangrijkste politieke zaken in de fractie besproken. Het gaat dan om de standpuntbepaling in de plenaire vergaderingen, de algemeen overleggen, de schriftelijke inbreng en de stemadviezen. Per vergadering worden gemiddeld 10 tot 15 dossiers behandeld. De betreffende woordvoerder geeft een samenvatting van het*

*betreffende wetsvoorstel op anderhalve pagina en vraagt het oordeel van de fractie over het voorgenomen fractiestandpunt. Zijn oordeel en statuut is zeker belangrijk voor de meningsvorming van de fractie. Als woordvoerder moet je vertrouwen hebben en verdienen van je fractiegenoten. Op zaterdag krijg je een oranje envelop met alle stukken voor het fractieberaad van dinsdag. Je ziet dat fractieleden daar heel verschillend mee omgaan. Sommige lezen alles en hebben over uiteenlopende zaken een mening. Bij anderen zie je dat ze dinsdagochtend de envelop hebben opengemaakt.*

*Sommige dossiers worden snel behandeld, bijvoorbeeld als het gaat om ingewikkelde technische of financiële onderwerpen. Over andere onderwerpen als asielbeleid en Uruzgan vindt echter een indringende discussie plaats. De wijze waarop besluitvorming over Uruzgan heeft plaatsgevonden is uitzonderlijk; en zo hoort het ook bij dit type ingrijpende vraagstukken die kunnen gaan over leven en dood van jonge mensen. Indien de fractie er drie maanden eerder over had moeten beslissen, dan had het besluit er waarschijnlijk heel anders uitgezien. Aanvankelijk voelde ik helemaal niets voor de uitzending van troepen. Op basis van een hele intensieve informatie-uitwisseling ben ik toegegroeid naar een beslissing die ik vooraf zelf niet voor mogelijk had gehouden. Er vonden heel veel gesprekken plaats met generaals en andere experts, in de fractie werd verschillende malen een rondje gehouden waarin men een voor een zijn visie gaf op het vraagstuk in kwestie. In een dergelijke situatie ben je echt 1 van de 150 Kamerleden die een beslissing moet nemen. Dat voel je, soms slaap je slecht, je vraagt jezelf telkens af: 'kan ik dit voor mijn rekening nemen'? Het is goed dat je als fractie de tijd neemt voor een dergelijk proces van oordeelsvorming en uiteindelijk zijn we er goed uitgekomen; de fractie heeft met één stem gesproken, zonder dat er vooraf teveel druk is uitgeoefend. Een ervaren collega zei ooit dat je je als Kamerlid slechts twee maal in de vier jaar kan permitteren om af te wijken van het fractiestandpunt. In vraagstukken van leven en dood geldt het fenomeen van fractiediscipline veel minder."*

## Procedurevergaderingen

Periodiek heeft elke Kamercommissie een procedurevergadering, meestal om de twee weken. Hierbij wordt de stand van zaken besproken rond de verschillende thema's, in het bijzonder voor wat betreft de binnengekomen stukken en de te volgen route. Sinds kort zijn de meeste procedurevergaderingen openbaar; doorgaans trekken ze echter weinig publiek vanwege het procedureel karakter van de discussie. Tegelijkertijd hebben de uitkomsten van deze vergaderingen soms ook wel degelijk politieke implicaties. Voor sommige partijen kan het opportuun zijn om een AO of plenair debat te agenderen, terwijl andere partijen er belang bij hebben om een onderwerp aan te houden of in te vlechten in een ander dossier.

Op 25 juni 2008 vond een procedurevergadering plaats van de vaste Kamercommissie van VROM. Op het afgesproken tijdstip waren drie Kamerleden aanwezig. Wegens het uitlopen van een plenair debat waren andere leden van de Commissie verlaat. In eerste instantie werd besloten te wachten. Na 25 minuten stapte iedereen toch op omdat het te lang duurde met de afspraak om het zo spoedig mogelijk te laten

plaatsvinden. Uiteindelijk startte de procedurevergadering 45 minuten na het geplande aanvangstijdstip. De onvoorspelbaarheid van de Kameragenda. Na de opening worden in rap tempo de brieven van achtereenvolgens de regering en de maatschappelijke organisaties doorgelopen aan de hand van brievenlijsten. De brieven van de regering worden per stuk behandeld.

*“Is dit alle informatie die we nodig hebben voor de behandeling van de WRO?”*

*“Ja”*

*“Hebben we drie uur nodig?”*

*“Zeker”*

*“Ik stel voor dat we het na de zomer plannen.”*

*“Voor de behandeling van het thema luchtkwaliteit hebben we nog een brief nodig van de minister”*

*“Laten we alvast maar een AO plannen.”*

*“En een VAO, dat zet druk op de ketel.”*

*“Gisteren kregen we pas de brieven van de minister over duurzaam hout.”*

*“Ik wil eigenlijk een Hoorzitting houden”*

*“De agenda voor vanmiddag is vrij dun, ik stel voor dat we dat overleg over de zomer heen tillen.”*

*“De resultaten van het onderzoek naar grondspeculatie zijn er nog steeds niet, ondanks eerdere beloften.”*

*“Laat aan de minister weten dat dit er nu snel moet komen, voor aanstaande vrijdag 12.00 uur moet het verhaal bij de Kamer liggen.”*

*“Het speciaal overleg over openstaande moties en toezeggingen is nu al een succes. Alleen al door dit te plannen is het aantal open eindes van moties en toezeggingen teruggebracht van 350 naar 67.”*

*“Helemaal goed, we liggen weer op schema, misschien hoeft het overleg niet eens plaats te vinden. Alleen al door het te agenderen hebben we ons doel bereikt.”*

Brieven van organisaties worden via een brievenlijst per pagina behandeld. Zo worden in korte tijd tientallen brieven met honderden pagina's tekst procedureel in banen geleid. Meestal wordt het advies van de griffier van de commissie gevolgd over de wenselijke route. Brieven van organisaties worden veelal doorgeleid of voor kennisgeving aangenomen. *“Wie heeft er nog wat bij pagina 2? Pagina 3? Niemand? Pagina 4? OK, dan doen we het zo, bij deze vastgesteld”*

In de wandelgangen wordt ook gesproken over de steun van partijen aan moties. Een kleine dialoog:

*X: ‘Heb je onze moties gezien?’*

*Y: ‘Wij steunen ze niet’*

*X: ‘Zelfs onze rechtse motie niet?’*

*Y: ‘Wat krijg ik ervoor terug?’*

*X: ‘Punten voor de toekomst’*

*Y: ‘Tja, de toekomst...’*

## Observaties

Het was een voorrecht om de verschillende debatten en interne discussies van zo nabij te mogen meemaken. Mensen die al jaren als Kamerambtenaar of als fractiemedewerker actief zijn, konden soms enige jaloezie nauwelijks onderdrukken: *'Goh, dat is het heilige der heiligen, mocht je daarbij zijn?'*. Hoewel hier ook enige relativering past en ik me realiseer dat 'het echte zakendoen' regelmatig op andere plaatsen plaats vindt, zoals bijvoorbeeld in de boezem van het kabinet of in het overleg tussen bewindspersonen en fractievoorzitters, geven deze ervaringen toch een beter inzicht in de overwegingen en denkwijzen die ten grondslag liggen aan politieke oordeelsvorming. Twee ervaringen zijn me bijgebleven en wil ik hier kort toelichten.

Er wordt in betrekkelijke openhartigheid gediscussieerd en met enige regelmaat is men het grondig met elkaar oneens. Het is in Nederland bon ton om laatzinnig te spreken over het niveau van het politiek debat. In de media, binnen de academia en aan de stamtafel wordt over het algemeen smalend gesproken over de kwaliteit van het politiek debat. Na enige tijd ondergedompeld te zijn in het politiek debat, waag ik het deze algemene opvatting in twijfel te trekken. In de verschillende AO's (Algemeen Overleg) tussen kabinet en Kamer en in de interne discussies binnen fracties werd wel degelijk open en scherp gediscussieerd en was er volop ruimte voor argumenten voor en tegen een bepaalde stellingname. Natuurlijk spelen politiek-strategische overwegingen een voortdurende en betekenisvolle rol in deze besprekingen: 'hoe zal onze achterban dit opvatten?; hoe pakken kranten dit op?; gaat een andere partij hiermee scoren?' Tegelijkertijd is er wel degelijk ook veel aandacht voor de inhoudelijke afwegingen en de gevolgen van voorgenomen besluiten in de maatschappelijke realiteit. *'Je kunt wel stellen dat er minimaal 6 kinderen moeten worden opgevangen om te spreken van professioneel gastouderschap, maar er passen maar vier kinderen in een fiat panda om bijvoorbeeld naar de speeltuin te rijden.'* Men zegt wel eens dat je bij politiek en bij worst niet moet kijken naar het productieproces, maar naar het eindresultaat. Op basis van deze ervaringen waag ik dat te betwijfelen. Mijn voorlopige stelling in deze zou luiden dat de waardering voor de politiek in het algemeen en voor politici in het bijzonder alleen maar zou toenemen indien dergelijke beraadslagingen openbaar toegankelijk gemaakt zouden worden. Het biedt een inkijkje in de complexiteit van problemen, de veelheid aan betrokken belangen en maakt inzichtelijk welke worstelingen politici moeten doormaken om te komen tot een afgewogen oordeelsvorming. Mijn waardering voor het politiek bedrijf is alleen maar toegenomen nadat me een blik vergund werd in de keuken van het politiek bedrijf.

Een tweede observatie heeft betrekking op de omvang van de politieke besluitvorming. In de media passeren slechts de meest beeldbepalende dossiers de revue, maar zij vormen slechts het topje van de ijsberg van politieke besluiten. Een fractieoverleg wordt afgesloten met het langslopen van de stemmingen en de voorgenomen standpuntbepaling. Iedere week gaat het om tientallen of honderden moties, amendementen of wetsvoorstellen, waarover een fractie zich bij de stemmingen in de Kamer moet uitspreken. Het is onmogelijk om over al deze onderwerpen als



fractie in gesprek te gaan. In de praktijk wordt dan ook voornamelijk vertrouwd op de inzichten en standpuntbepaling van de betreffende fractiespecialist. In de praktijk gaat het ongeveer zo: *“Motie 6, 7 en 8 zijn we tegen, motie 9 en 10 steunen we. Ik zie daar een vraagteken bij motie 10, licht even toe.... OK, dat snijdt hout, ik stel voor dat jullie drieën even de hoofden bij elkaar steken om tot een nadere standpuntbepaling te komen. Wetsvoorstel 11 steunen we, amendement 12 tot en met 15 stemmen we tegen.”* Zo worden binnen 20 minuten ongeveer 120 standpunten gedeeld. In totaal doet de Kamer ieder jaar enkele duizenden richtinggevende of dwingende uitspraken, soms over gedetailleerde kwesties, maar soms ook over buitengewoon belangwekkende en ingewikkelde aangelegenheden. Over de gevoelige onderwerpen heeft vooraf vaak overleg plaatsgevonden door de betreffende fractiespecialist en de top van de fractie. Vanaf het moment dat er als fractie een besluit is genomen als voorgesteld door de fractievoorzitter of vicevoorzitter, sluiten zich de rijen en wordt eenieder geacht zich loyaal achter het fractiestandpunt te scharen.

## Hoofdstuk 7: Kralen, conclusies en aanbevelingen

*'Es gibt nicht viel Wissen,  
das Macht verschafft,  
aber es gibt viel Wissen,  
das nur durch Macht verschafft wird.'*

(Brecht)

1

2

3

4

5

6

7

Hoe vertellen we het de Kamer?

## 7.1 Kralen ...

### 7.1.1 Het Kralenspel

In de voorgaande hoofdstukken is de informatiepositie van het parlement vanuit verschillende perspectieven belicht. De belangrijkste ervaringen en bevindingen uit 25 jaar parlementair onderzoek over de informatiepositie van het parlement zijn kort samengevat. In het bijzonder is het vergrootglas gelegd op het onderzoek van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten naar de besluitvorming over Betuwelijn en HSL-Zuid en de rol van informatie in deze complexe besluitvormingsprocessen. De informatierelatie tussen Kamerleden en ambtenaren en hetgeen daarover in formele regelingen is bepaald, is aan een nadere beschouwing onderworpen. Er is een blik geworpen over de landsgrenzen, naar processen van parlementaire zelfreflectie in andere landen en in het bijzonder naar de wijze waarop de informatierelatie tussen de Executief en de Legislatief in de Verenigde Staten is georganiseerd. Leden van de Tweede Kamer hebben geschetst welke ervaringen zij hebben met de informatievoorziening door departementen. Ten slotte is een aantal gebeurtenissen in de periode 2004-2009 die betrekking hadden op de informatierelatie tussen regering en parlement kort besproken.

Alvorens de verschillende conclusies in hun onderlinge samenhang te bespreken, veroorloof ik me een kort uitstapje naar de literatuur. Een romanschrijver kan zich een grotere vrijheid veroorloven dan een wetenschappelijk onderzoeker. Hij of zij hoeft zich niet te laten beperken tot de empirische werkelijkheid, maar kan daar vrijelijk op variëren. Een begenadigd schrijver kan een fictieve werkelijkheid construeren en beschikt over het vermogen om een lezer zich te laten warmen aan een hem onbekende wereld. Sommige romans leiden tot gevoelens van vervreemding of verdriet, anderen bieden wijsheid en troost. Er zijn ook romans die inzicht en samenhang geven en met hun inhoud en verhaallijn nieuwe perspectieven bieden voor huidige en toekomstige generaties. De roman die ik hier kort wil uitlichten is daar een voorbeeld van. 'Das Glasperlenspiel' van de Duitse auteur Hermann Hesse verscheen in 1943, midden in de Tweede Wereldoorlog en werd in het Nederlands vertaald onder de titel 'Het Kralenspel'.<sup>642</sup> Hesse ontving er enkele jaren na dato de Nobelprijs voor literatuur voor.

De beelden en metaforen die in 'Het Kralenspel' gebruikt worden zijn mijns inziens buitengewoon interessant en bieden de mogelijkheid om een kernthema van deze studie, namelijk de omgang met informatie, op een andersoortige manier dan via het reguliere wetenschappelijke discours te duiden. Hoewel een dergelijk uitstapje naar de literatuur wellicht ongebruikelijk is in een wetenschappelijk werk, meen ik dat redenen van potentiële bruikbaarheid in deze dienen te prevaleren.<sup>643</sup> Beelden en metaforen als verwerkt in literatuur kunnen – indien zij voldoende krachtig en overtuigend zijn – werken als een 'self-fulfilling prophecy'. Er wordt wel gezegd dat het boek 'De Negerhut

van Oom Tom' meer heeft betekend voor de afschaffing van de slavernij dan het over dit thema verzameld werk van filosofen en sociologen.<sup>644</sup> In het voorwoord van het Kralenspel staat de kracht van de verbeelding cryptisch en tegelijkertijd kernachtig verwoord:

*"(...) niets onttrekt zich zo zeer aan de weergave door woorden en niets is toch noodzakelijker dan te spreken over bepaalde dingen, waarvan het bestaan noch bewijsbaar, noch waarschijnlijk is. Maar juist het feit dat vrome en consciëntieuze mensen ze in zekere zin als bestaande dingen behandelen, brengt ze een stapje nader tot het Zijn en tot de mogelijkheid geboren te worden."*

Vanzelfsprekend hebben deze zinsneden primair betrekking op het Kralenspel zoals het zich in de daarop volgende pagina's ontvouwt. Tegelijkertijd zijn de ambities van de prescriptieve stroming in de wetenschap zelden treffender verwoord dan met deze volzinnen. Hierna zal ik de meest relevante passages over het Kralenspel integraal weergeven. Ik put daarbij uit de vertaling van Ausma en Houwink ten Cate (1994). Daarnaast zal ik ook gebruik maken van enkele voorstudies die Hesse heeft gemaakt van het Kralenspel.<sup>645</sup> Hoewel deze Duitstalige fragmenten niet zijn doorgedrongen in de finale versie van het boek, geven zij wel een inzichtelijk beeld van het denken over de totstandkoming van het Kralenspel. De verschillende alinea's hieronder beslaan bij elkaar een drietal pagina's, deels Duitstalig, deels Nederlandstalig, welke ik om redenen van leesbaarheid niet zal onderbreken met wijsgerige overpeinzingen, doch daarna zal betrekken op het thema informatie en politiek. In volgende paragrafen zullen de verschillende conclusies en aanbevelingen uit deze studie worden behandeld. Aan het eind van dit hoofdstuk zal de metafoor van het Kralenspel betrokken worden op het proces van selectie van conclusies en aanbevelingen.

## Ontwikkelingsgeschiedenis

In zijn roman beschrijft Hesse een denkbeeldige samenleving Kastalië rond het jaar 2200. De belangrijkste activiteit in Kastalië is het jaarlijks gedurende enkele weken spelen van het Kralenspel. In essentie is het een zich ieder jaar verder ontwikkelend spel, waarbij de wetmatigheden van verschillende (wetenschappelijke) disciplines (wiskunde, muziek, grammatica, fysica, psychologie, etc.) in spelvorm op elkaar betrokken worden. Ieder jaar worden de spelregels iets verder aangescherpt en verfijnd. De oorsprong van het Kralenspel moet volgens Hesse's eerste aantekeningen (uit 1932, elf jaar voor verschijning van zijn roman) gezocht worden in het aloude gezelschapsspel kwartetten.

*'Klaiber selbst hatte als Knabe im Vaterhaus mit seinen Geschwistern und der Mutter Häufig ein Spiel gespielt, welches 'Dichterquartett' geheissen hatte.'*<sup>646</sup>

De jongeling Klaiber ontwikkelde een eigen variant op dit spel en breidde het uit met muzikanten, schilders en architecten. Hij hield zich daarbij niet aan het geldende gebruik dat het altijd series van vier kaarten zou moeten betreffen.

*‘Es war ein Kartenspiel mit berühmten Namen und Werken, nur waren ausser den Dichtern seines Kinderquartetts auch Musiker, Maler und Baumeister aufgenommen, und es gehörten nicht jedesmal vier Karten zusammen, sondern manchmal auch drei, fünf oder sechs.’<sup>647</sup>*

Zijn voorbeeld werd gevolgd door verschillende families in Frankfurt. Zij ontwikkelden ieder hun eigen kwartetspel, met eigen kernthema's en eigen kaarten. Het aantal mogelijke spelen was eindeloos.

*‘Und dann hatte das Künstlerkartenspiel etwas Hübsches: es war nicht fertig im Laden gekauft, man machte es sich selber, es war unbegrenzt, man konnte es beliebig ausdehnen und einschränken, spezialisieren oder verallgemeinern.’<sup>648</sup>*

Een volgende stap in de ontwikkeling van het Kralenspel werd gezet door een muziekgezelschap. Waar voorheen het creatief aspect gelegen lag in de ontwikkeling van het kwartet, daar werd met deze stap werd ook het *spelen* van het kwartet een creatief proces. Het betreffende muziekgezelschap speelde bijvoorbeeld met een kwartet ‘Duitse kamermuziek uit de Renaissance’. De deelnemers musicerden en varieerden op de basisthema's die in het kwartet gegeven waren.

*‘Hier trug jede Karte ausser Künstlernamen und Opus auch noch in Notenschrift eines der Hauptmotive des Werkes, und wenn musikalische Menschen dieses Spiel spielten, so fragten sie einander die Karten nicht mit Worten ab, sondern jeder sang, pffte oder summte das fragliche Motiv, oft antwortete der Befragte, indem er eine Begleitstimme dazu sang, und nicht selten wurden von einem schönen Thema alle gepackt, vergassen für eine Weile die Karten und summten mehrstimmig das zitierte Musikstück, soweit sie sich seiner erinnern könnten.’ (1973:15-16)*

Dit principe waarbij de spelers gingen variëren op een thema werd overgenomen door wiskunde studenten. Zij werkten met kaarten met de namen van beroemde wiskundigen en de door hen ontwikkelde mathematische formules. Tijdens het spel wisselden ze varianten of alternatieve formules uit. Het verzamelen van kwartetten verdween langzaam maar zeker buiten beeld.

*‘Bald aber blieben von alledem nur die Formeln übrig; die Spieler bedienten einander, sie gegenseitig entwickelnd, mit diesen abstrakten Formeln, spielten einander Entwicklungsreihen und Möglichkeiten ihrer Wissenschaft vor, und niemand dachte mehr daran, ein Quartett abzulegen (...).’ (1973:21)*

Het spel werd door vrijwel alle wetenschappen tijdelijk overgenomen en in aangepaste vorm op hun vakgebied toegepast.

*De analytische benadering van de muzikale waarden had ertoe geleid dat men muzikale processen door fysico-mathematische formules wist weer te geven. Niet veel later begon de filologie met deze methode te werken en taalkundige constructies op dezelfde manier te meten als de natuurkundige processen mat; de beeldende kunsten sloten zich hierbij aan, waar via de architectuur*

*reeds lang een relatie tot de wiskunde bestond. (...) Iedere wetenschap die zich het Spel eigen maakte, schiep te dien einde een speltaal, bestaande uit formules, afkortingen en combinatiemogelijkheden; overal onder de elite van de intellectuele jeugd genoten de spelers met hun reeksen en dialogen van formules een grote populariteit.' (1994:31)*

### **Combineren verschillende disciplines**

Het Kralenspel kwam in een nieuwe fase toen inzichten uit verschillende disciplines op elkaar betrokken werden en met elkaar verbonden werden. Men ontdekte tussen de op deze manier verkregen abstracte formules steeds nieuwe relaties, analogieën en overeenkomsten.

*'Wat er in die tijd nu nog aan het Kralenspel ontbrak, was het vermogen tot universaliteit, het uitgaan boven de vakgebieden. De astronomen, de classici, de scholastici, de muziekstudenten speelden hun ingenieus geregelde spelen, maar het Spel had voor elk vakgebied, elke wetenschap en de vertakkingen hiervan een eigen taal en eigen spelregels. (...) Men droomde van een nieuw alfabet, een nieuwe tekentaal waarin het mogelijk zou zijn de nieuwe geestelijke ervaringen vast te leggen en uit te wisselen.'*

Uiteindelijk lukte het tekens te ontwikkelen waarbij astronomische en muzikale formules gecombineerd werden. Wiskunde en muziek werden onder één noemer gebracht. Dit vormde een volgende stap in de ontwikkeling van het Spel, vooral omdat dit proces van de vorming van een gezamenlijk tekentaal zich langzaam maar zeker over meerdere disciplines uitstreekte.

*'Een spel kon bijvoorbeeld uitgaan van een willekeurige astronomische configuratie, of van een thema van een fuga van Bach, of van een stelling van Leibniz of van de Upanishads. Vanuit dit thema kon het spel, afhankelijk van de bedoeling en begaafdheid van de speler, de grondgedachte voortzetten, verder uitwerken of door associaties met verwante voorstellingen aan expressiviteit laten winnen. (...) In een bepaalde spelersschool was het een tijdlang in zwang twee vijandige thema's of ideeën, zoals wet en vrijheid, individu en gemeenschap naast elkaar te zetten, te confronteren en tenslotte harmonisch te combineren, en men hechtte er grote waarde aan in zo'n spel beide thema's of thesen volkomen gelijkwaardig en onpartijdig uit te spelen, met andere woorden uit these en antithese zo zuiver mogelijk de synthese te ontwikkelen.' (1994:34-38)*

### **Contemplatie**

Het Kralenspel had vanaf zijn ontstaan qua techniek en omvang van de stof een oneindige groei doorgemaakt en stelde bijzondere geestelijk eisen aan de spelers. Snelle denkers met een ijzeren geheugen excelleerden in het spel. Toch ontbrak er nog iets wezenlijks aan. Vanaf het jaar 2080 vormde contemplatie een centraal element in het Kralenspel.

*‘Men was namelijk tot de teleurstellende ontdekking gekomen dat geheugen-kunstenaars zonder andere deugden, virtuoze en schitterende spelen konden spelen en de deelnemers door een snelle opeenvolging van talloze voorstellingen konden verbluffen en in verwarring brengen. In de loop der tijd werd nu een allengs steeds strenger verbod van kracht op deze uiting van lege virtuositeit; de contemplatie kreeg een zeer belangrijke rol toebedeeld in het Spel, en werd zelfs het voornaamste voor de toeschouwers en toehoorders van elk Spel. (...) Het was niet meer alleen van belang de gedachtereeksen en de hele geestelijke mozaïek van een spel snel, nauwlettend en met een getraind geheugen te volgen, maar er werd een diepgaande meer psychische betrokkenheid verlangd. Na elk teken dat de spelleider aan zijn geest had ontruikt, werden alle medespelers gedwongen mee te doen aan een stille, strenge beschouwing over inhoud, herkomst en zin van dit teken, teneinde zich de diepere strekking ervan intensief en organisch bewust te maken.’ (1994:36-37)<sup>649</sup>*

## Het spel

De roman *Het Kralenspel* bevat meerdere lagen en kan op verschillende wijzen geïnterpreteerd worden (zie o.a. Michels 1973, Norton 1973). Het spel als zodanig wordt in het boek niet geoperationaliseerd en wordt slechts in algemene termen beschreven.

*“Laat niemand dus van ons een volledige geschiedenis en theorie van het Kralenspel verwachten, zelfs meer begenadigde en bekwaamere schrijvers dan wijzelf zouden dat op dit moment niet kunnen. (...) De regels van dit Spel der Spelen leert men slechts via de gebruikelijke weg, die vele jaren vergt, (...).” (1994:26)*

In het boek wordt op enkele plaatsen wel gewezen in de richting van een spel dat wetenschappelijke en culturele inzichten met elkaar verbindt. De regels, de tekentaal en grammatica van het Spel vormen volgens Hesse een soort hoogontwikkelde geheimtaal, waarbij geput wordt uit verscheidene wetenschappen en kunsten. Deze taal zou in staat zijn om de inhouden en uitkomsten van nagenoeg alle wetenschappen en hun onderlinge relaties tot uitdrukking te brengen.

*‘Het Kralenspel is dus een spel met alle waarden en inhouden van onze cultuur, het speelt ermee, zoals bij wijze van spreken een schilder in de gouden eeuw van de kunsten wellicht heeft gespeeld met de kleuren van zijn palet. Alles wat de mensheid in haar creatieve tijdperken aan inzichten, nobele gedachten en kunstwerken heeft voortgebracht, alles wat geleerden in de daarop volgende perioden van wetenschappelijke studie hebben herleid tot begrippen en omgezet in intellectueel bezit, al dit omvangrijke materiaal van geestelijke waarden bespeelt de beoefenaar van het Kralenspel zoals de organist zijn orgel. En dit orgel is van een nauwelijks voorstelbare volmaaktheid, zijn manualen en pedalen tasten de gehele geestelijke kosmos af, de registers zijn vrijwel ontelbaar, in theorie zou met dit instrument de gehele geestelijke inhoud van de wereld in het*



*Spel kunnen worden gereproduceerd. (...) binnen het gecompliceerde mechaniek van dit reusachtige orgel is de individuele speler een wereld van mogelijkheden en combinaties gegeven, en het is nauwelijks mogelijk dat er van de duizend correct gespeelde spelen ook maar twee meer dan oppervlakkige overeenkomst vertonen. Zelfs al zou het gebeuren dat twee spelers toevallig precies hetzelfde kleine groepje onderwerpen voor de inhoud van hun spel kozen, zelfs dan zouden deze beide spelen, afhankelijk van de denktrant, het karakter, de stemming en de virtuositeit van de speler volslagen anders kunnen uitvallen en verlopen.”*  
(1994:26-27)

Met bovenstaande passages is de ontstaansgeschiedenis en ontwikkeling van het Kralenspel beknopt weergegeven. De karakteristieke elementen zijn hiermee ook wel ongeveer benoemd; wie het boek wil lezen op zoek naar een vollediger en preciezer beschrijving van het Spel en de spelregels, komt betrekkelijk bedrogen uit. De roman is vooral de kroniek van het leven van Josef Knecht, die opgroeit in de denkbeeldige staat Kastalië en zich ontwikkelt tot meesterspeler. Als Magister Ludi aan de top gekomen, ziet hij de gevaren die Kastalië bedreigen, zoals zelfgenoegzaamheid en elitaire isolatie. Hij treedt uit de orde om als vrij mens een wereldse taak te gaan vervullen. Voor Hesse zelf was het werken aan het Kralenspel een manier om geestelijk te overleven ten tijde van het Derde Rijk; hij schreef bijna 12 jaar aan dit werk.

*‘Es galt für mich zweierlei: einen geistigen Raum aufzubauen , in dem ich atmen und leben könnte, aller Vergiftung der Welt zum Trotz... und zweitens den Widerstand des Geistes gegen die barbarischen Mächte zum Ausdruck zu bringen.’<sup>650</sup>*

### 7.1.2 Relatie met informatie en politiek

Het boek 'het Kralenspel' heb ik enkele jaren voor aanvang van dit onderzoek gelezen. Gedurende het hele onderzoekstraject bleef het thema van deze roman als een onderstroom in mijn denken aanwezig, soms bewust, vaker onbewust. Er was altijd een onbepaalde intuïtie aanwezig dat het op enigerlei wijze een plaats zou kunnen krijgen in het onderhavige onderzoek. Daarbij heb ik me niet zozeer laten leiden door de bedoeling van Hesse met deze roman en met het spel in het bijzonder, voor zover deze al te achterhalen zou zijn.<sup>651</sup> Leidend was veeleer mijn eigen interpretatie van het Kralenspel, mede gevoed door gesprekken die ik met anderen hierover heb gevoerd.

Het kralenspel beschouw ik als een metafoor voor het spelen met informatie, ofwel het spelen met betekenis. Een kraal kan vanuit dit perspectief gezien worden als een unit informatie, een brokstuk of bit. Een kraal kan een woord zijn, een citaat, maar ook een inzicht of wetmatigheid. Op deze wijze bezien kan het leven beschouwd worden als een groot kralenspel. Iedere zin die we formuleren is het ordenen en herordenen van woorden zodat zij een betekenisvol geheel vormen. Iedere boodschap die we formuleren is het ordenen en herordenen van woorden en zinnen tot een eenduidig en overtuigend geheel. We zijn van de vroege ochtend tot de late avond bezig met het vergaren en verwerken van informatie. De meeste kralen laten we door onze vingers glijden, maar sommige kralen vinden we mooi of aantrekkelijk en die kralen verzamelen we in speciale vakjes in ons hoofd, of in fysieke of digitale mapjes, om vroeger of later te gebruiken in gesprekken of geschriften.

Communicatie bestaat bij de gratie van het uitwisselen van boodschappen en iedere boodschap is weer uiteen te rafelen in afzonderlijke bouwstenen. Die bouwstenen kunnen grammaticaal worden beschreven, maar ook in termen van ontstaansgeschiedenis en betekenisconstellaties. Een mens leert in zijn jonge jaren de betekenis van woorden. Op latere leeftijd leer je dat sommige woorden meerdere betekenissen kunnen hebben en dat een boodschap verschillend geïnterpreteerd kan worden. Sommige kralen zijn in bepaalde kringen populair, terwijl dezelfde kralen in andere kringen taboe zijn of niet eens tot het bestaande vocabulaire behoren.

Zoals een mens gedurende zijn leven kan putten uit de kralen die hij heeft verzameld in de loop van zijn bestaan, zo kan ook de samenleving als geheel gebruik maken van de kralen die door de mensheid zijn ontwikkeld, verzameld en doorgegeven. Daarbij raken we oude kralen kwijt en komen er nieuwe voor in de plaats. Sommige kralen die in de Middeleeuwen in het middelpunt van de geestelijke belangstelling stonden, zoals het godsbewijs van Anselmus of de activiteiten van alchemisten, zijn nu grotendeels uit beeld verdwenen en worden hooguit periodiek nog bekeken als historische curiositeit. Meer recent kan geconstateerd worden dat het historisch materialisme en het existentialisme zich in de jaren '60 en '70 van de twintigste eeuw in een warme belangstelling mochten verheugen, terwijl deze geestelijke stromingen nu slechts nog in de marges van het collectief bewustzijn aanwezig zijn. Voor deze oude kralen komen nieuwe kralen in de plaats, in de vorm van nieuwe maatschappelijke thema's,

nieuwe wetenschappelijke inzichten, nieuwe wetten en nieuwe woorden; van obesitas tot inburgering, van kredietcrisis tot Web 2.0, van emissierechten tot nanotechnologie. En ieder mens is gehouden met het hem of haar ter beschikking staande areaal aan kralen te spelen, in interactie met familie, vrienden en collega's, iedere dag opnieuw. Soms gaat het nergens over en worden er maar wat voor de hand liggende kralen aaneen geregen, zoals in een praatje over het weer. In andere gevallen gaat het om het snel en spitsvondig combineren van kralen, bijvoorbeeld in een gesprek tussen een tv-journalist en een politicus. Bij het antwoord van het kabinet op een Kamervraag worden bepaalde woorden en kralen gebruikt en andere kralen weggelaten. In weer andere gevallen wordt een complex bouwwerk van kralen opgetrokken. In een film, roman of onderzoek is de opbouw en compositie van het kralenarrangement van groot belang voor de overtuigingskracht van het verhaal.

Zo gezien is de gehele menselijke geschiedenis te beschouwen als één groot Kralenspel. Een spel dat zich iedere dag opnieuw voltrekt in miljoenen interacties, waarbij de meeste spelen ter plekke vervluchtigen, terwijl andere spelen blijvende betekenis hebben en de basis vormen voor de meest uiteenlopende bewerkingen.

## Wetenschap

De metafoor van een Kralenspel bevat ook bruikbare aanknopingspunten voor het beschrijven van de ontwikkeling van wetenschap. Iedere wetenschap beschikt over een zekere 'body of knowledge', een reeks inzichten die door de meeste vakgenoten aanvaard worden als zijnde 'naar beste huidig inzicht waar'. Deze wetmatigheden of inzichten zijn wetenschappelijk bewezen, op basis van wiskundige en logische afleidingen, of via empirisch onderzoek in kwalitatieve of kwantitatieve zin. Bij de start van een wetenschappelijk onderzoek wordt een probleemstelling of hypothese geformuleerd, in Popperiaanse termen een stoutmoedige gissing, welke vervolgens getoetst en gefalsificeerd wordt in het onderzoek. Afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek luidt de – overigens zelden expliciet geformuleerde – conclusie: 'naar beste huidig inzicht waar', 'waarschijnlijk', 'onbeslist', 'onbeslisbaar', of 'onwaar'. De belangrijkste inzichten welke binnen een discipline vooralsnog als 'waar' worden aangenomen, zijn terug te vinden in de handboeken welke een beeld geven van de ontwikkeling van de betreffende discipline. Deze optelsom van wetmatigheden en inzichten kan beschouwd worden als een verzameling kralen die de 'state of the art' van het denken in een bepaald domein weergeven. Een toegespitst en actueel overzicht van de ontwikkelingen binnen een specialisme als de deeltjesfysica of het milieurecht is doorgaans alleen te verkrijgen via de betreffende vaktijdschriften. De laatste jaren is de ontwikkeling van het fenomeen canon's in zwang gekomen: het benoemen van vijftig cruciale ontwikkelingen of inzichten in de Nederlandse geschiedenis, of in de betawetenschappen. De vijftig vensters van de Commissie Van Oostrom zijn te beschouwen als even zoveel kralen die ons belangrijkste cultureel erfgoed vormen. Het zijn 'Glasperlen' die het zicht op onze gemeenschappelijke geschiedenis inkleuren.

Wetenschappelijke kennis is altijd in beweging. Er zijn perioden van consolidatie, waarin overeenstemming bestaat over het dominante paradigma en er zijn perioden waarin de heersende paradigma's worden betwist en nieuwe inzichten of anomalieën die niet te rijmen zijn met de bestaande theorieën, het oude denken uitdagen en op de proef stellen (Kuhn 1962). Aan de voorkant van de kennisontwikkeling worden nieuwe kralen toegevoegd, terwijl aan de achterkant van de wetenschap oude inzichten buiten beeld verdwijnen. Van Praag stelt dat ruim 90 % van de wetenschappelijke artikelen die enkele decennia geleden verschenen, volledig – en terecht – in de vergetelheid is geraakt.<sup>652</sup> Oude kralen vallen over de rand van de tafel om plaats te maken voor nieuwe.

## Politiek

Ook in de politiek is de metafoor van een kralenspel interessant. Politici spelen met woorden en begrippen, ze beschikken over het algemeen over een zeker talent om maatschappelijke problemen en hun oplossingen te benoemen, te combineren en te recombineren. Het parlement is vanuit dit perspectief de arena waarin iedere dag opnieuw een nieuw kralenspel wordt ontwikkeld, een spel waarin politici als speler de beschikking hebben over verschillende soorten kralen, zoals:

- incidenten en observaties,
- gearticuleerde problemen en concurrerende analyses,
- beleidsopties en oplossingen,
- ideologie en waardepatronen,
- argumentatieschema's en opvattingen.

Iedere inbreng van een Kamerlid kan beschouwd worden als een combinatie van kralen, van problemen, van oorzaken, van ideeën, enz. Soms ligt het accent meer op het benoemen, uiteenrafelen en in verschillende toonaarden herhalen van problemen, terwijl in andere gevallen een Kamerlid vooral bepaalde beleidsvoorstellen en de daarbij behorende argumentatie voor het voetlicht tracht te krijgen. Politiek is de kunst om op het juiste moment de juiste dingen te zeggen en soms ook de juiste dingen weg te laten. Politiek is de kunst om op het juiste moment de juiste kralen te rijgen en om indien nodig sommige kralen 'in de mouw te laten verdwijnen'. Goede politici zijn meesters in het 'ramen', verwoorden of 'herwoorden' van een boodschap. Het vergt een bijzonder combinatievermogen om – in een context van een meerpartijendemocratie waarin concurrentie om de kiezersgunst continu aanwezig is – kralen zodanig te recombineren dat zij gedragen worden door een politieke meerderheid. Het is de tragiek van de hedendaagse representatieve democratie dat dit combinatievermogen door de meeste kiezers op geen enkele manier herkend, laat staan gewaardeerd wordt.

## Spel

De metafoor van het Kralenspel is voorts interessant vanwege haar spelkarakter; omdat er sprake is van een *Kralenspel*.<sup>653</sup> In een kralenspel is er – net als in de meeste andere spelen – afwisselend sprake van strijd en samenwerking, van competitie en coöperatie.

In dit spel liggen een aantal regels vast en binnen deze regels kunnen spelers zich vrijelijk bewegen. Soms worden de regels op de proef gesteld en volgt er een conflict over 'the rules of the game'. Deze spelmetafoor is ook toepasbaar op het domein van de politiek. Ook in de politiek is er tegelijkertijd sprake van conflict én van samenwerking. In de theoretische bespiegelingen in dit onderzoek heb ik aangegeven dat sommige auteurs conflict als hét constituerende element van de politiek beschouwen, terwijl andere schrijvers juist het tegenovergestelde, namelijk samenwerking als het meest kenmerkende aspect van politiek handelen benoemen. Politiek wordt ook wel beschouwd als een spel van geven en nemen en van successen gunnen. In sommige gevallen moeten politici een rol spelen, bijvoorbeeld omdat hun achterban dat van hen verwacht, of omdat zij daarmee kunnen scoren in de media. Politiek vraagt van haar beoefenaars een zekere behendigheid in het politieke spel. Sommige politici zijn virtuoos in hun taalgebruik of bereiken grote hoogten in het spel van variëren, onderhandelen en uitruilen. Anderen spelen 'blufpoker' of 'powerplay'. En zoals bij spelen te doen gebruikelijk: 'sometimes you win, sometimes you loose'. Overigens is het Kralenspel méér dan een spel. Het vergt een beschouwelijke levenswijze en een welhaast ascetisch bestaan van de deelnemers. Ook voor politiek geldt dat het meer dan een spel is. Politiek gaat ook over idealen en hoe deze te realiseren. Het spel is wellicht interessant, maar uiteindelijk gaat het om de knikkers. Het vergt volledige inzet en strekt zich uit tot in de haarvaten van het dagelijks bestaan. *'De politiek is een gulzig minnaar'*, zo luidt een Haagse wijsheid. Politiek gaat over buitengewoon belangrijke zaken en is als zodanig niet zomaar een spelletje, maar om daarin effectief te kunnen opereren dient een politicus de geschreven en ongeschreven regels van het politieke spel tot in de finesses te beheersen. Ook in de politiek geldt:

*'De regels van dit Spel der Spelen leert men slechts via de gebruikelijke weg, die vele jaren vergt.'*<sup>654</sup>

### Interdisciplinariteit

Een van de belangrijkste kenmerken van het Kralenspel is het verbinden van verschillende disciplines. Het spel kreeg vorm door het verbinden van wetmatigheden uit de wiskunde en de muziekwetenschap. In latere fasen werd het spel ook door andere disciplines overgenomen. Het is de aloude belofte van universele kennis die in deze roman een nieuwe uitwerking krijgt. Het Kralenspel als door Hesse beschreven is gericht op het verkennen van 'nomologische verwantschap' zoals deze in de epistemologie wordt beschreven. Herman Philipse maakt een onderscheid tussen drie soorten eenheid in de wetenschappen: eenheid van methode (methodologische eenheid), eenheid van wereldbeeld (ontologische eenheid) en eenheid van wetmatigheden (nomologische eenheid).<sup>655</sup> Een uitgewerkt voorbeeld van een dergelijke eenheid van wetmatigheden is te vinden in het boek Gödel, Escher, Bach, waarin de schrijver Hofstadter de analogieën en overeenkomsten beschreef tussen de onzekerheidsstelling van de wiskundige Gödel, de tekeningen van Escher en de fuga's van Bach. In elk van deze werken is recursiviteit en zelfreferentialiteit een terugkerend thema. De slang die in zijn eigen staart bijt. Volgens Hofstadter ligt ditzelfde mechanisme ook ten grondslag

aan het werken met koans en de daaruit voortvloeiende verlichtingservaringen van de beoefenaars van zenmeditatie.<sup>656</sup> De suggestie die in het boek gewekt wordt is dat verschillende disciplines vergelijkbare wetmatigheden kennen. In iedere discipline zijn bijvoorbeeld inzichten ontwikkeld met betrekking tot ontwikkeling en evolutie. Niet alleen de biologie, maar ook de economie, de sociologie, de psychologie, de geologie en de astronomie kennen wetmatigheden omtrent ontwikkeling en vooruitgang. Deze zijn op onderdelen onvergelijkbaar, maar op andere onderdelen zijn wel degelijk dezelfde mechanismen waarneembaar. Het Kralenspel suggereert dat het mogelijk is om deze verschillende inzichten te verbinden, op thema's te variëren en uit these en antithese tot synthese te komen.

Het denken over het verbinden van inzichten uit verschillende disciplines wordt ook anno 2010 op verschillende manieren bepleit. Samenwerking vormt een rode draad in verschillende beleidsprogramma's van overheden en kennisinstellingen. Via ketenregie, samenwerking tussen verschillende partners en vormen van interdisciplinair onderzoek wordt steeds vaker gewerkt aan oplossingen voor maatschappelijke problemen. Het onderhavige onderzoek naar informatie en politiek is vooral verricht vanuit een politicologisch en bestuurskundig perspectief. Tegelijkertijd is in het theoretisch hoofdstuk ook het spanningsveld geschetst tussen een staatsrechtelijke benadering van de ministeriële verantwoordelijkheid en een benadering vanuit de besluitvormingstheorie en innovatietheorie. Op dit moment wordt het denken over de toelaatbaarheid van bijvoorbeeld contacten tussen Kamerleden en ambtenaren gedomineerd door staatsrechtjuristen en vooral geplaatst in het licht van de ministeriële verantwoordelijkheid. Vanuit dit heersende paradigma dienen dergelijke contacten via de band van de minister te lopen. Vanuit de besluitvormingstheorie zijn bij deze benadering echter grote vraagtekens te plaatsen. Voor een goede besluitvorming is het noodzakelijk dat alle betrokken partijen in staat zijn om de relevante problemen, perspectieven, oorzaken en alternatieven met elkaar in een open dialoog te delen, waarna een weging van de oplossingen kan plaatsvinden. Het uitsluiten van open contacten over inhoudelijke kwesties tussen twee centrale actoren in een besluitvormingsproces – Kamerleden en ambtenaren – is vanuit het perspectief van de besluitvormingstheorie onverdedigbaar. Hier botsen twee disciplinaire perspectieven op dezelfde kwestie. Hetgeen de vraag oproept naar een passende procedure om met dergelijke conflicterende waarheidsclaims om te gaan, in politieke en in wetenschappelijke zin. In hoofdstuk 2 'Over de methode' komt deze kwestie aan de orde bij de behandeling van de forumtheorie van A.D. de Groot. Het denken daarover is nog maar net begonnen, terwijl de meest indringende vraagstukken – in politieke en wetenschappelijke zin – zich nu juist voordoen op het grensvlak van verschillende disciplines.

## Contemplatie

Hierboven heb ik – bij wijze van eerste proeve – getracht aannemelijk te maken dat de metafoor van het Kralenspel een interessant zijlicht werpt op de relatie tussen informatie en politiek. Centrale elementen als informatie, wetenschap, politiek,

interdisciplinariteit, spelkarakter kunnen vanuit het perspectief van het Kralenspel beschreven en geduid worden. Er is echter één element uit het Kralenspel dat in de actuele wisselwerking tussen informatie en politiek nauwelijks aandacht krijgt en dat is het element van contemplatie. Op het huidig tijdsgewricht zijn veel kwalificaties van toepassing, maar zij kan bezwaarlijk 'contemplatief' genoemd worden. We leven in een tijdsgewricht waarin de hoeveelheid informatie en prikkels de afgelopen honderd jaar exponentieel is gegroeid. Politici leven in, van en door informatie en zijn de hele dag bezig met het razendsnel verwerken van telkens nieuwe informatie. Berichten in de media, antwoorden van het kabinet, maatschappelijke incidenten, spoeddebatten, ze nopen tot snelle kennisname en een snelle reactie, mede gezien de wetten van de medialogica. Langdurige contemplatie is slechts sporadisch waarneembaar in politiek Den Haag en lijkt ook niet direct een 'winnende formule' in een tijd waarin ook kiezers onrustig en op drift zijn. Contemplatie komt nog het meest tot uitdrukking in parlementaire onderzoeken en parlementaire enquêtes die in de periode 1985-2009 gemiddeld eens per jaar hebben plaatsgevonden.

De start van het contemplatieve tijdperk werd door Hesse in zijn eerste aantekeningen gesitueerd omstreeks het jaar 2080. *'Erst nach 2080 kam allmählich aus dem geistigen Inventar des Erziehungs- und Studienwesens auch der Begriff der Kontemplation mit in das Spiel.'* Het is niet onwaarschijnlijk dat hij de dynamiek van maatschappelijke ontwikkelingen vanaf 1945 ernstig heeft onderschat. Uit de parlementaire zelfreflectie bleek dat anno 2008 het incidentalisme en de daarmee gepaard gaande hijgerigheid door een aantal politici als problematisch wordt ervaren. Kamervragen en spoeddebatten tuimelen over elkaar heen en niet zelden is men niet zozeer geïnteresseerd in het antwoord van het kabinet als wel in weer een gelegenheid om het eigen verhaal over de publieke Bühne te brengen. Hier en daar ontstaat een voorzichtige behoefte aan bezinning en contemplatie. Waarmee de vraag in beeld komt op welke wijze contemplatie gestalte kan krijgen, in een vorm die past in deze tijd? Is het mogelijk de deelnemers aan een discussie te verzoeken *'(...) mee te doen aan een stille, strenge beschouwing over inhoud, herkomst en zin van dit teken, teneinde zich de diepere strekking ervan intensief en organisch bewust te maken.'* Hoe verloopt een uitzending van Pauw en Witteman of hoe verlopen de Algemene Beschouwingen waarin, met een halvering van de spreektijd, na iedere bijdrage aan het gesprek eenzelfde periode van stilte in acht wordt genomen? Zappen kijkers snel weg en worden Kamerleden alleen maar buitengewoon jolig en onrustig? Of lijdt het tot een rijkere gedachtewisseling? Zou een dergelijke werkwijze invloed hebben op de kwaliteit van de vragen die gesteld worden of de moties die worden ingediend? Het lijkt interessant om een dergelijke aanpak via enkele voorzichtige experimenten te beproeven. In het parlementair debat draait het nu vaak om het meest gevatte antwoord, of het meest behendig omzeilen van lastige klippen. In de media is het al niet anders. Een snel vraag- en antwoordspel op niveau, vaak kritisch, regelmatig grappig, meestal begrijpelijk voor de kijker, maar zelden diepgaand. In Kastalië zou het op dergelijke wijze spelen met kralen gekwalificeerd worden als 'lege virtuositeit'.

## Synthese en verbinding

Misschien is de metafoor van het Kralenspel vooral interessant omdat zij een belofte bevat van synthese en verbinding. Misschien schuilt haar belangrijkste betekenis wel in het feit dat zij wijst naar een wereld waarin voorheen gescheiden domeinen weer verbonden worden. De ontwikkeling van kennis verloopt tot dusver in een proces van steeds verdergaande fragmentatie en opsplitsing. Nieuwe inzichten leiden tot nieuwe deelvragen en nieuwe deelspecialismen. Waar de Universiteit Leiden in 1575 startte met slechts enkele disciplines, daar vindt nu wetenschappelijke ontwikkeling plaats in enkele honderden disciplines en deeldisciplines. Deze fragmentatie van kennisontwikkeling lijkt alleen maar verder voort te schrijden. Vanuit dit perspectief is het denken in termen van kralen interessant omdat het kan leiden tot een omgekeerde beweging en nieuwe vormen van synthese. In de bovenstaande reflecties omtrent interdisciplinariteit zijn daar al enige woorden aan gewijd, maar de mogelijkheden voor verbinding zijn zeker niet beperkt tot de wereld van de wetenschap. Waar analyse gericht is op het uiteenrafelen der dingen, daar biedt het beeld van een kraal de mogelijkheid om voorheen gescheiden contexten en betekenissen weer bijeen te brengen. Waar analyse leidt tot het onderscheid maken tussen een woord, een zin, een citaat, een inzicht, een wetmatigheid, daar leidt het kralenspel tot het terugbrengen van al deze verschillende verschijningsvormen van betekenisgeving tot één oerbegrip: de kraal. Een woord is een kraal. Een zin is een kraal. Een inzicht is een kraal. Een wetmatigheid is een kraal. Onze hele existentie bestaat uit het combineren en recombineren van kralen. Een dergelijke zienswijze opent nieuwe perspectieven die verborgen zouden blijven indien we onze aandacht alleen maar blijven richten op de menigvuldigheid der dingen. Het Kralenspel biedt de aanzet voor het ontwikkelen en ontdekken van een gemeenschappelijke taal, voor nieuwe vormen van gezamenlijkheid en gemeenschappelijkheid.

De noodzaak van nieuwe verbindingen en het zoeken naar een nieuwe synthese geldt voor de wetenschap in het algemeen, maar in het bijzonder voor het object van dit onderzoek. Heden ten dage, aan het begin van de 21-ste eeuw, ontstaan mutaties als vanzelf en worden processen van specialisatie en fragmentatie geacomodeerd in de organisatie van disciplines en departementen. Het organiseren van samenwerking en vruchtbare verbindingen tussen de verschillende kokers blijkt echter buitengewoon weerbarstig. Achter de oneindige fragmentatie en kakofonie aan geluiden die zo kenmerkend is voor het huidig tijdsgewricht, schuilt een indringende behoefte aan synthese, verbinding en samenballing. Het Kralenspel biedt haar beoefenaars een bril om de werkelijkheid op andere manieren te beschouwen; minder gefragmenteerd en meer verbonden.

## Combinatie en recombinatie

Een laatste notie die in dit kader behandeling verdient, is de belofte van recombinatie. Kralen kunnen aaneen geregen worden in een ketting en met zes kralen zijn er zes faculteit ofwel 720 combinaties mogelijk. Met tienduizenden kralen is het aantal



mogelijke combinaties en recombينات oneindig. In recente bestuurskundige literatuur wordt erop gewezen dat de meest interessante overheidsinterventies gelegen zijn in het grensoverschrijdend recombineren van doelen en functies. Het geïsoleerd investeren in wonen en zorg is duurder en levert minder maatschappelijk rendement op dan het ontwikkelen van woonzorgcombinaties (Van der Heijden 2005). Andere voorbeelden van recombinate zijn de zogenaamde brede scholen, zorgboerderijen, warmtekrachtkoppeling, het aanleggen van snelwegen in combinatie met nieuwe vormen van energieopwekking en het verbinden van burgerparticipatie met opsporing (burgernet). Het denken in termen van kralen kan bestaande patronen in ons denken opschudden – patronen die zelfs in neurologische zin waarneembaar zijn – en zicht bieden op alternatieve combinaties en arrangementen.

*‘Het is belangrijk om ongebruikelijke zaken zoveel mogelijk de ruimte te geven, zodat op den duur duidelijk kan worden welke hiervan geschikt zijn een gewoonte te worden.’ (J.S.Mill)*

De metafoor van het Kralenspel maakt de geesten rijp om veelvuldig en vrijelijk ideeën en concepten te verbinden die tot dusver nooit in combinatie met elkaar gedacht en gebracht werden. Het Kralenspel biedt haar beoefenaars een nieuw speelveld voor het ‘probleemgunstig’ recombineren van bouwstenen en toekomstperspectieven.

## 7.2 Conclusies

Dit onderzoek startte met de volgende probleemstelling: *“Wat zijn de dominante patronen in het informatieverkeer tussen regering en parlement, hoe kunnen deze vanuit theoretisch perspectief geduid worden en welke alternatieve informatie arrangementen worden gearticuleerd door de verschillende betrokken actoren?”* In het eerste deel van dit hoofdstuk is de metafoor van het Kralenspel betrokken op het thema van dit onderzoek ‘Informatie en Politiek’. In het onderhavige tweede deel zal ik de belangrijkste conclusies uit de voorgaande hoofdstukken kort herhalen en bespreken in vier categorieën:

- Geschiedenis
- Theorie
- Internationaal
- Praktijk

De nummering van de conclusies is gekoppeld aan de categorie (bijvoorbeeld G1 tot en met G9 in de categorie Geschiedenis). Het laatste deel van dit hoofdstuk zal vervolgens gewijd worden aan het bespreken van een aantal denkrichtingen en aanbevelingen die een bijdrage kunnen leveren aan een productieve wisselwerking tussen informatie en politiek in de toekomst.

## 7.2.1 Geschiedenis

### G.1 Patroon van gebrekkige informatievoorziening van kabinet aan Kamer

Een analyse van 25 jaar parlementair onderzoek laat zien dat er sprake is van een terugkerend patroon van gebrekkige informatievoorziening door het kabinet aan de Kamer. Met name in de parlementaire enquêtes en onderzoeken naar RSV, Bouwsubsidies, Visquoteringsregelingen, Uitvoeringsorganen sociale verzekeringen, Paspoortproject, CTSV, Opsporingsmethoden, Vliegcramp Bijlmermeer, Besluitvorming Uitzendingen, Srebrenica, Zorguitgaven en Infrastructuurprojecten werd geconstateerd dat er sprake was van tekortschietende informatie. De geconstateerde informatiegebreken lopen uiteen van onjuiste informatie, ontbrekende informatie, verhullende informatie, misleidende informatie, selectieve informatie tot overdadige informatie. Soms wordt ten onrechte een beroep gedaan op het vertrouwelijk karakter van informatie. Over beleidsopties en de verschillende argumentatielijnen wordt de Kamer in beginsel niet geïnformeerd. Informatievereisten voor voortgangsrapportages en expliciete Kamervragen vormen geen waarborg voor een goede informatievoorziening.

### G.2 Ambtelijke informatievoorziening aan minister is regelmatig ondeugdelijk

De ambtelijke informatievoorziening aan de minister schiet regelmatig tekort. Soms wordt de minister cruciale informatie onthouden. Selectie van informatie in ambtelijke voorportalen is noodzakelijk, maar ook politiek relevante informatie bereikt niet altijd de minister. Er bestaan dertig redenen om de minister (nog) niet te informeren, welke deels legitiem en deels kwetsbaar zijn. Een terugkerend probleem is de gebrekkige uitwisseling van informatie tussen verschillende ambtelijke diensten. Bewindspersonen zijn zelf ook niet altijd expliciet in hun sturing en informatiebehoeften. Soms is er sprake van een cultuur waarin kritische geluiden zoveel mogelijk worden gedempt, of zaken 'onder de pet worden gehouden', teneinde gerezen problemen eerst zelf op te lossen. De persoonlijke verhoudingen tussen minister en ambtenaren spelen hierbij een rol. Deze informatiegebreken tussen ambtenaren en ministers leiden er toe dat de minister de Kamer niet goed kan informeren.

### G.3 Kabinet en Kamer hebben onvoldoende oog voor de uitvoering

Kabinet en Kamer hebben onvoldoende oog voor de uitvoering, zo blijkt uit diverse parlementaire onderzoeken. Het luisteren naar het georganiseerd maatschappelijk middenveld biedt zeker geen garantie voor effectief beleid. In het politiek debat is er te weinig aandacht voor de mensen die centraal staan in de praktijk van de uitvoering, in de persoon van betrokken professionals en burgers. De Kamer beschikt regelmatig over onvoldoende kennis en informatie om haar controlerende rol goed te kunnen vervullen. In sommige gevallen is deze kennis eenvoudigweg niet beschikbaar en in andere gevallen wordt de aanwezige kennis niet goed benut. Regelmatig is er sprake van een 'tunnelvisie' bij het kabinet én Kamer. Er is onvoldoende zicht op reëel bestaande risico's, of de communicatie daarover laat te wensen over. De Kamer weet niet goed hoe om te gaan met 'omstreden informatie'.

#### **G.4 Informatie asymmetrie beperkt mogelijkheden controle**

Er is sprake van een aanzienlijke informatie asymmetrie tussen regering en parlement. Een minister heeft, afhankelijk van de omvang van zijn departement, enkele honderden tot enkele duizenden beleidsambtenaren en kenniswerkers tot zijn beschikking. Daarnaast wordt hij bijgestaan door verschillende planbureaus en adviesraden en beschikken departementen over substantiële budgetten voor de inhuur van externe expertise. In vergelijking daarmee hebben Kamerleden een zeer beperkte staf met één persoonlijk medewerker en enige gedeelde ondersteuning vanuit de fracties en de ambtelijke organisatie van de Kamer. Verschillende parlementaire onderzoekscommissies constateren dat de Kamer over onvoldoende mogelijkheden en capaciteit beschikt die nodig is om haar controlerende rol goed te kunnen vervullen.

#### **G.5 Parlement accepteert informatiegebreken**

De Tweede Kamer schiet regelmatig ook zélf tekort in haar controlerende taak. De Kamer is soms kort van geheugen, gaat mee in de waan van de dag en laat politieke overwegingen met enige regelmaat prevaleren boven het scherp toetsen van het kabinetsbeleid. Een debat over de fundamentele afwegingen vindt niet altijd plaats. Gebrekkige informatie van het kabinet wordt door de Kamer doorgaans geaccepteerd. Coalitiebelangen en overwegingen, al dan niet gematerialiseerd in een regeerakkoord, winnen het regelmatig van een zelfbewuste dualistische houding van de Kamer. Er bestaat een aanzienlijke huiver om in de eigen ondersteuningscapaciteit van de Kamer te investeren, waarschijnlijk vooral uit angst voor een negatieve beeldvorming van 'de politiek' bij de kiezers. De Kamer is vooral een optelsom van verschillende politieke fracties en treedt slechts zelden op als eenheid tegenover het kabinet; het ontbreekt de Kamer met regelmatig aan 'esprit de corps'.

#### **G.6 Leren van parlementair onderzoek is onderontwikkeld**

Het leren van parlementair onderzoek is in Nederland betrekkelijk onderontwikkeld. De aanbevelingen van onderzoekscommissies krijgen weliswaar vaak op enigerlei wijze gevolg in de vorm van beleidswijzigingen of aanpassing van regelgeving, maar van een politiek of wetenschappelijk discours over de conclusies en aanbevelingen van verschillende parlementaire onderzoekscommissies door de tijd heen is nauwelijks sprake. Toch zou een dergelijke exercitie buitengewoon interessant kunnen zijn. Vijfentwintig jaar langdurig en indringend, vaak partijpolitiek overstijgend onderzoek door veelal ervaren en competente volksvertegenwoordigers, meestal ondersteund door gezaghebbende wetenschappers, naar de grote incidenten, beleidsfiasco's en systeemtekorten van de laatste decennia, vormt een buitengewoon rijke bron aan inzichten over het functioneren van het overheidshandelen in relatie tot grote maatschappelijke thema's. Het is niet op voorhand uitgesloten dat daarin enkele terugkerende en daarmee belangwekkende patronen in beeld zouden kunnen komen, welke betekenis zouden kunnen hebben voor het functioneren van het openbaar bestuur in brede zin.

### **G.7 Terugkerend discours over contacten Kamerleden en ambtenaren**

Sinds het begin van de jaren zeventig vormt de relatie tussen Kamerleden en ambtenaren een regelmatig terugkerend thema in het politiek debat tussen Kamer en kabinet. In sequenties van ongeveer 7 jaar betreft het de Aanwijzingen Biesheuvel 1972, Aanwijzingen Van Agt 1980, Commissie Dolman 1985, Commissie Deetman 1993, Oekaze Kok 1998, Commissie Duivesteyn 2004, Toegang Planbureaus 2009. Het discours over de relatie tussen Kamerleden en ambtenaren heeft betrekking op minimaal vijf deelthema's. Het betreft 1) de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren, 2) de toegang van de Tweede Kamer tot Adviesraden, 3) de toegang van de Kamer tot Planbureaus, 4) contacten tussen Kamercommissies en ambtenaren en 5) contacten tussen individuele Kamerleden en ambtenaren. De belangrijkste regimeverandering in de periode 1972 – 2009 is het geclausuleerd verbod op contacten tussen individuele Kamerleden en ambtenaren in 1998 (Oekaze Kok).

### **G.8 Kamer onjuist geïnformeerd over Oekaze Kok**

De Kamer is in 1998 door toenmalig premier Kok onvolledig en onjuist geïnformeerd over de aard en strekking van de Aanwijzingen. Het was ondanks ontkenningen van de premier wel degelijk een belangrijke 'regimewende'. Voor het eerst werd een regeling geïntroduceerd over individuele contacten tussen ambtenaren en Kamerleden. De Oekaze Kok is voor veel ambtenaren uitgegroeid tot een bijna iconisch begrip. De letterlijke inhoud is daarbij misschien niet eens zozeer van belang; het gaat er veeleer om hoe deze regeling collectief geïnterpreteerd wordt: Ambtenaren mogen niet met Kamerleden communiceren. De interpretatie van toenmalig premier Kok over de aard en strekking van de Aanwijzingen was overigens ruimhartiger dan de daarop volgende uitwerkingen van de regeling aangaande contacten tussen Kamerleden en ambtenaren in de richtlijn Nicolaï (2007) en de brief van Ter Horst (2008). Deze regelingen lijken op het eerste gezicht meer mogelijkheden voor uitwisseling te bieden, maar blijken bij nadere beschouwing vooral nieuwe restricties te markeren.

### **G.9 Rekenkamer heeft sterkere informatiepositie dan Tweede Kamer**

De Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer zijn beide Hoge Colleges van Staat. Beide organen zijn grondwettelijk verankerd en vervullen een centrale rol in het controleren van het overheidsbeleid. De Algemene Rekenkamer richt zich met name op de controle aangaande de rechtmatigheid en doelmatigheid van de rijksuitgaven. De Tweede Kamer kan de regering aanspreken op de rechtmatigheid of doelmatigheid van uitgaven, maar ook op de inhoud van voorgenomen beleidsplannen of bijvoorbeeld de wijze waarop het kabinet een ramp of incident behandelt heeft. De controlerende taak van de Tweede Kamer is dus breder dan de controlerende taak van de Algemene Rekenkamer. De Algemene Rekenkamer beschikt echter over verdergaande informatiebevoegdheden dan de Tweede Kamer, waaronder het inhoudelijk bevragen van ambtenaren en het raadplegen van alle relevante documenten. Dit verschil in informatiepositie is opmerkelijk en lijkt bij nadere beschouwing slechts in beperkte mate te rechtvaardigen.

## 7.2.2 Theorie

Deze studie beoogt vooral een empirisch onderzoek te zijn naar de informatierelatie tussen regering en parlement. Daarbij bestaat het risico dat theoretische inzichten ondersneeuwen in de veelheid aan empirie. In hoofdstuk 3 zijn de verschillende theoretische benaderingen van deze problematiek rudimentair verkend. Hieronder worden de belangrijkste bevindingen uit dit onderzoek geconfronteerd met de theorie.

### T.1 Informatie heeft minimaal twee betekenisgevers

Informatie is een meerduidig en ambigu begrip, in het bijzonder vanwege het feit dat zender én ontvanger een rol als betekenisgever vervullen. Bij communicatie ligt het belang van de boodschap doorgaans bij de boodschapper en niet bij de ontvanger. In het denken over informatie staat het perspectief van de zender meestal centraal, terwijl de uiteindelijke betekenisgeving plaats vindt door de ontvanger.

### T.2 Informatie en politiek zijn indringend vervlochten

Politici zijn van vroeg in de ochtend tot laat in de avond bezig met het verzamelen, verwerken, waarderen en produceren van informatie. Zij leven elk in een eigen 'informatie-heelal', deels bestaand uit gemeenschappelijke Haagse bronnen en landelijke media, maar ook uit persoonlijke contacten in politiek, overheid en samenleving. Informatie is behulpzaam bij het versterken van een politieke positie en een politieke positie maakt het mogelijk om gericht informatie te verwerven, dan wel informatie af te schermen of te 'reframen'.

### T.3 Informatie en politiek gaat over kennis en macht

Informatie en politiek gaat ook over de relatie tussen kennis en macht. Informatie vormt de grondstof voor kennis en kennis is te beschouwen als informatie van een hoger aggregatieniveau. Politiek gaat over macht, over kiezen, over 'gezaghebbend waarden toedelen'. De stelling van Francis Bacon in de 17<sup>e</sup> eeuw, 'kennis is macht' wordt bevestigd in recente wetenschappelijke literatuur (o.a. Flyvbjerg, 't Hart, Fischer) waarin een nadrukkelijk verband tussen informatie, kennis en macht wordt geconstateerd. Amerikanen plegen het compact uit te drukken: *'Information is power because it's the substance of which decisions are made.'*

### T.4 Informatie én politiek komen tot uitdrukking via representatie

Representatie is een wezenskenmerk van informatie. De gebruikte tekens en symbolen zijn te beschouwen als sleutels om de werkelijkheid te leren kennen. Informatie is de map, of de landkaart en niet het landschap zelf; het bevat een representatie of afspiegeling van de objecten of gebeurtenissen die beschreven worden.

Representatie is daarnaast ook een wezenskenmerk van politiek in haar meest voorkomende institutionele uitdrukkingsvorm, namelijk de representatieve democratie. Volksvertegenwoordigers zijn representanten van hun kiezers. Het zijn mannen en vrouwen die in staat zijn om de ervaringen, beelden en preferenties van hun achterban

te verwoorden. De politieke afspiegeling in het parlement is een weergave van het politieke landschap, maar niet het landschap zelf. Hetgeen de epistemologische vraag oproept of het mogelijk is om hetgeen via informatie of via politiek gerepresenteerd wordt, direct in haar 'oorspronkelijk gezicht', te aanschouwen. Wat is de relatie tussen 'representation and reality', tussen de landkaart en het landschap? Welke aspecten zijn weggelaten uit de landkaart en welke zijn juist nadrukkelijk gemarkeerd?

#### **T.5 Informatie wordt sterk wisselend benut in besluitvormingsprocessen**

De rol van informatie in processen van beleidsvorming en besluitvorming is benaderd aan de hand van twee theoretische benaderingen. In het eerste model wordt uitgegaan van besluitvorming als een logisch, analytisch en rationeel proces, terwijl het tweede model besluitvorming vooral beschouwt als de resultante van een chaotisch proces van interactie en onderhandeling tussen relevante actoren in een beleidsnetwerk. De bevindingen van dit onderzoek bevestigen vooral het laatstgenoemde netwerk-contextuele model. Het gebruik van informatie in politieke oordeelsvorming is lastig meetbaar. Wel zijn een reeks factoren te benoemen die van invloed zijn op het benutten van informatie in besluitvorming. Een aantal factoren hebben betrekking op de zender van de informatie: de gezaghebbendheid van de bron, de nabijheid van de zender, de helderheid van de boodschap, de timing en de energie en persoonlijke kwaliteiten van de boodschapper. Andere factoren hebben betrekking op de omstandigheden zoals de politieke of maatschappelijke urgentie, de geschiedenis van het dossier en de vraag of er sprake is van een 'policy window' (Kingdon).

#### **T.6 De principaal-agent theorie is van toepassing op verhouding parlement-regering**

De informatierelatie tussen parlement en regering vertoont de kenmerken van de informatie asymmetrie zoals die in de principaal-agentbenadering wordt beschreven. Het instrumentarium dat de principaal ten dienste staat om een adequate informatievoorziening door de agent te borgen, behelst de selectie van de agent, het maken van afspraken over de informatievoorziening, periodieke monitoring en rapportage, alsmede het organiseren van voldoende checks and balances en het voorkomen van een informatiemonopolie. Indien deze instrumenten betrokken worden op de actuele informatierelaties tussen regering en parlement in Nederland kan geconcludeerd worden dat in het afgelopen decennium weliswaar enkele betekenisvolle stappen zijn gezet in de richting van een adequate informatievoorziening, maar dat het parlement als 'principaal' toch vooral afhankelijk is van de welwillendheid van de regering om adequate informatie te verstrekken. De Tweede Kamer is de afgelopen jaren slechts in beperkte mate in staat gebleken een effectief instrumentarium te ontwikkelen om een adequate informatievoorziening door de regering te borgen.

#### **T.7 Monisme en dualisme; twee zielen in één Huis**

In een parlementaire democratie is het parlement medeplichtig én onafhankelijk. Enerzijds slaan de wensen van de bevolking in geaggregeerde vorm neer in een coalitieakkoord en dat vereist een zeker monisme. Het is ook belangrijk dat de regeringsmacht niet ongecontroleerd blijft en dat vereist een dualistische opstelling.

De Kamer moet derhalve haar constitutionele rol van onafhankelijk controleur van het regeringsbeleid combineren met de zorg voor stabiele bestuurlijke verhoudingen (o.a. Andeweg). Overal in de wereld is er sprake van het zelfde probleem en dezelfde spagaat. Er is één parlement met twee onderscheiden functies en daarmee samenhangende onderscheiden rolvereisten.

#### **T.8 Reikwijdte informatieplicht ex art. 68 Grondwet is onduidelijk**

De aard en omvang van de informatieplicht van regering aan parlement als neergelegd in artikel 68 Grondwet is onduidelijk. De heersende interpretatie van art 68 Grondwet is dat het een *actieve informatieplicht* betreft, waarbij de regering het parlement uit eigener beweging van alle relevante informatie voorziet. Dit staat op gespannen voet met de heersende praktijk dat de Kamer regelmatig gebrekkig wordt geïnformeerd over alle voor de betreffende besluitvorming relevante feiten, de overwogen varianten, alsmede de contra-indicaties die verbonden zijn aan het betreffende kabinetsvoorstel. Deze aspecten worden op dit moment, voor zover deze verwoord zijn in ‘stukken bestemd voor intern beraad’, niet aan de Tweede Kamer verstrekt met een beroep op ‘het belang van de staat’. Deze spanning kan voor een belangrijk deel verklaard worden uit de heersende interpretatie van het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid.

#### **T.9 ‘Scheiding der machten’ versus ‘nieuwe verbindingen’**

De informatiepositie van het parlement in relatie tot de informatiepositie van de uitvoerende macht kan vanuit twee concurrerende theoretische perspectieven benaderd en beschreven worden. Het discours over dit thema is in zekere zin terug te voeren op de strijd tussen staatsrechtelijke zuiverheid, met haar nadruk op de *scheiding* der machten, en de inzichten vanuit de innovatietheorie, met haar nadruk op het leggen van *nieuwe verbindingen*. Het staatsrecht hecht sinds Montesquieu veel belang aan het scheiden van rollen en bevoegdheden van de verschillende staatsorganen. Vanuit de innovatietheorie wordt daarentegen betoogd dat ‘Neue Kombinatione’ en nieuwe verbindingen van doorslaggevend belang zijn voor het realiseren van vernieuwing; het verschil tussen innovatieve organisaties en risicomijdende organisaties is in belangrijke mate gelegen in de mate waarin, binnen en tussen organisaties, informatie en kennis gedeeld wordt. (Willke)



## 7.2.3 Internationale vergelijking

### I.1 In veel landen vond een proces van parlementaire zelfreflectie plaats

In de periode 1993-2008 vond in bijna twee derde van de onderzochte Westerse landen (n=30) op enigerlei wijze een proces van parlementaire zelfreflectie plaats. Blijkbaar is er in veel landen sprake van een breed gedeeld gevoel dat de wijze waarop de volksvertegenwoordiging opereert in relatie tot de kiezer, dan wel in relatie tot de regering, voor verbetering vatbaar is. De verschillende ontwikkelingen raken nadrukkelijk aan de informatiepositie van het parlement. Via het versterken van de evaluatie en verantwoordingsfunctie verkrijgt het parlement directe informatie over de werking van politieke besluiten in de uitvoeringspraktijk. Het versterken van de minderheidsrechten heeft vaak direct of indirect betrekking op het verbeteren van de informatiepositie van oppositiepartijen. Door interactie met de samenleving wordt een parlement geïnformeerd over de problemen, ideeën en preferenties die leven bij de kiezers. De ontwikkeling van Toekomstcommissies moet zich verder uitkristalliseren, maar het ligt in de rede dat deze gevolgen heeft voor de informatie-uitwisseling met wetenschap en samenleving.

### I.2 Meer aandacht voor uitvoering en evaluatie

Een aantal vernieuwingen heeft betrekking op het verbeteren van de evaluatie en verantwoordingsfunctie. Een belangrijke conclusie van verschillende parlementaire hervormingscommissies luidt dat er meer aandacht moet zijn voor de evaluatie van politieke beslissingen. In de uitvoeringspraktijk worden de belangrijkste problemen bij implementatie zichtbaar. Voorbeelden van toenemende aandacht voor evaluatie zijn het Belgisch 'Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie', het Deense evaluatieprogramma 'lawsurveillance', de nieuwe evaluatiestructuur in de Zweedse Riksdag en de introductie van Verantwoordingsdag in Nederland. In de VS is de controlerende taak van het parlement al langer neergelegd bij zelfstandige 'Oversight Committees' die zich volledig toelagen op toezicht en controle en in het Verenigd Koninkrijk bestaat een duaal commissiestelsel, waarbij 'Select Committees' de taak hebben het gevoerde beleid te controleren en evalueren. Evalueren is een zelfstandige professie waar specifieke groepen volksvertegenwoordigers in verschillende landen zich in toenemende mate in specialiseren.

### I.3 Versterken van minderheidsrechten

Een grondprincipe van de democratische rechtsstaat is dat er rekening wordt gehouden met minderheden. In de meeste landen hebben coalitiefracties en oppositiefracties in theorie gelijke toegang tot informatie. In de praktijk worden coalitiefracties vaak eerder en uitgebreider geïnformeerd door ministers uit de eigen partij en hebben leden van coalitiefracties ook gemakkelijker toegang tot informatie bij ambtenaren op departementen. In verschillende landen zijn de rechten van parlementaire minderheden versterkt. In een aantal landen hebben oppositiepartijen het recht om nader onderzoek te laten verrichten door het parlementair onderzoeksbureau (o.a. Bosnië

Herzogovina, Israël, Verenigde Staten), In andere landen kan de oppositie een speciale parlementaire onderzoekscommissie initiëren (Duitsland, Noorwegen). In Nederland kunnen spoeddebatten aangevraagd worden met een gekwalificeerde minderheid. In het Verenigd Koninkrijk heeft de oppositie voorafgaand aan verkiezingen 'toegang tot de bureaucratie'. In Duitsland en Noorwegen kan een minderheid besluiten tot het organiseren van een 'public hearing'.

#### **I.4 Nieuwe verbindingen tussen parlement en civil society**

In verschillende parlementen is in de onderzoeksperiode geëxperimenteerd met vormen van interactie met de civil society. Daarbij gaat het vaak om vormen van consultatie van het georganiseerd maatschappelijk middenveld, maar soms ook om het betrekken van burgers bij politieke afwegingsprocessen zoals die in het parlement plaatsvinden. De committees van de Deense Folketing organiseren jaarlijks zo'n 150 conferenties of open consultaties, waarbij burgers aanwezig kunnen zijn en waarin vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties kunnen participeren. In Zweden kunnen vertegenwoordigers van vakbonden, werkgevers of andere maatschappelijke organisaties zitting nemen in een parlementaire onderzoekscommissie. In de VS is er sprake van externe controle door non gouvernementele organisaties op het gebied van transparantie en 'oversight'. Organisaties als POGO en TRAC volgen de federale overheid kritisch op fraude, mismanagement en verspilling. Het verschil met Nederland is opmerkelijk; ons land kent geen traditie van een actieve civil society op het gebied van transparantie en controle.

#### **I.5 Oprichting van Parlementaire Toekomstcommissies**

Er lijkt meer aandacht te zijn voor de gevolgen van wetgeving en beleid voor toekomstige generaties. Verschillende parlementen hebben de afgelopen jaren besloten tot de oprichting van parlementaire commissies die zich bezig houden met toekomstige ontwikkelingen. De Duitse parlementaire adviescommissie richt zich expliciet op duurzaamheidsvraagstukken, waarbij de aanpak een lange termijn visie en een lange adem vergt. Bij het Committee for the Future in Finland hebben overwegingen op het gebied van wetenschap, techniek en innovatie een belangrijke rol gespeeld. Interessant in hun benadering is de expliciete aandacht voor taboes, heilige huisjes en 'ten painspots in the future for Finland'. Ook in Israël is een 'Commission for Future Generations' opgericht. In Nederland is op basis van het proces van parlementaire zelfreflectie besloten tot de introductie van een parlementaire toekomst- en onderzoeksagenda.

#### **I.6 Congres in de VS neemt relatief sterke positie in.**

Er zijn belangrijke systeemverschillen tussen het parlementair stelsel in de Verenigde Staten en in Europese landen. Zo heeft in de VS het Congres een belangrijker rol in de totstandkoming van wetgeving. Het Congres heeft een uitgebreid arsenaal aan constitutionele instrumenten om haar wetgevende en controlerende taken ook te kunnen uitvoeren (hearings, subpoena, contempt). Het Congres is in termen van ondersteuning veel beter bedeed als haar Europese zusterparlementen, ook indien dit

gecorrigeerd wordt voor de omvang van de staat. In de VS is de controlerende taak van het parlement geïnstitutionaliseerd in aparte Oversight Commissies die zich volledig toeleggen op toezicht en controle. Veel gebruikte methoden voor controle zijn:

- Staff communication with agency personnel
- Program evaluations done by congressional support agencies
- Oversight hearings
- Staff investigations and field studies
- Program reauthorization hearings.<sup>657</sup>

Het is opmerkelijk dat deze vijf methoden, die in Amerika frequent worden ingezet om de Executief te controleren, in Nederland nauwelijks toepassing vinden. Het Congres in de VS heeft direct toegang tot kennis van ambtenaren binnen departementen. Ieder jaar worden duizenden hearings gehouden, waarbij vaak ook ambtenaren worden gehoord. Ambtenaren in de VS kunnen in beginsel zonder toestemming van hun minister contact leggen met Members of Congress. Hoewel een internationale vergelijking in verschillende opzichten problematisch is, lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat het Amerikaans Congres de facto een sterkere positie tegenover de Executief inneemt dan het Nederlands parlement ten opzichte van het kabinet.

## 7.2.4 Praktijk

### P.1 Preferente informatiebronnen

De belangrijkste informatiebronnen voor Kamerleden zijn fractiegenoten, departementen, media en het persoonlijk netwerk van Kamerleden. De precieze volgorde verschilt per Kamerlid en per dossier. Ook het proces van informatieverwerking is in hoge mate persoonlijk bepaald. Parlementariërs worstelen met de tijd die beschikbaar is voor informatieverwerking, Selectie, toeval en fingerspitzengefühl vormen karakteristieke noties in het proces van informatievergaring, -verwerking en oordeelsvorming.

### P.2 Informatiegebreken

Kamerleden formuleren een reeks informatieproblemen die zich met enige regelmaat voordoen in het informatieverkeer tussen regering en parlement. De mate waarin Kamerleden deze problemen herkennen, hangt samen met hun persoonlijke ervaringen en preferenties, de dossiers waarop ze actief zijn, de informatiecultuur van het betreffende departement en de betreffende bewindspersoon en met de omstandigheid of ze deel uitmaken van een coalitiefractie of oppositiefractie. Het betreft:

- Overdadige informatie
- Ontijdige informatie
- Gekleurde informatie
- Verhullende informatie
- Ontbrekende informatie
- Selectieve informatie
- Bevoordelen (van coalitiepartijen) met informatie.
- Onjuiste informatie
- Negeren van informatie

Sommige informatiegebreken zijn onvermijdelijk, zoals het verstrekken van selectieve informatie en gekleurde informatie. Er is sprake van ernstige verwijtbaarheid indien informatie zodanig vervormd wordt dat zij tot een andere politieke besluit leidt, dan het geval zou zijn geweest indien de Tweede Kamer de beschikking zou hebben gehad over adequate informatie.

### P.3 Informatie is een wapen dat gebruikt wordt in de politieke strijd

Het parlement wordt met grote regelmaat adequaat geïnformeerd, maar als het politiek opportuun is, wordt niet geschroomd informatie te kleuren, te verhullen of te temporiseren. Informatie is een wapen dat gebruikt wordt in de politieke strijd, door ambtenaren, bewindspersonen én Kamerleden. Bij politieke spanningen of gepolitiseerde dossiers wordt informatie vooral strategisch ingezet en gebruikt. In dergelijke situaties domineren vormen van strategisch zoekgedrag naar informatie welke het eigen standpunt onderbouwt. Bij minder gepolitiseerde dossiers is er vaak sprake van een meer open zoektocht naar de beschikbare informatie en kennis. Het spelen met informatie kent vele verschillende verschijningsvormen en komt voor de

liefhebber tot uitdrukking in een oneindig scala aan subtiliteiten en nuances. Een iets andere woordkeuze of zinsbouw is soms al voldoende om de intentie en betekenis van een boodschap te veranderen.

#### **P.4 Praktijk Kamervragen regelmatig onbevredigend**

Het vragenrecht is een van de fundamentele rechten die het parlement ter beschikking staat om het regeringsbeleid te kunnen controleren. Het slecht beantwoorden van Kamervragen behoort reeds enige tijd tot de geldende Haagse gebruiken, zo blijkt uit verschillende onderzoeken. Kamerleden ervaren regelmatig 'met een kluitje in het riet gestuurd te worden'. Aan de andere kant zijn er ambtenaren van departementen die zich ergeren aan de hoeveelheid Kamervragen en de gebrekkige kwaliteit ervan. Soms ontstaat een schimmig informatiespel tussen Kamerleden en departementen, waarbij Kamerleden uitsluitend vragen stellen om de krant te halen en ambtenaren hun best doen om 'niets te zeggen'. De gegroeide praktijk rond (de beantwoording van) Kamervragen kan worden samengevat in een aforisme: *Het stellen van de juiste vragen is een kunst; het krijgen van de juiste antwoorden een genade.*

#### **P.5 Details bieden zicht op hoofdlijnen**

Het is gemeengoed om te stellen dat de Kamer alleen over hoofdlijnen zou moeten debatteren, maar deze opvatting verdient nuancering. In Amerika is onderzoek verricht waaruit bleek dat de gedetailleerde bemoeienis van het Congres bij een aantal complexe dossiers wel degelijk productief werkte. *'Contrary to widely held views, difficult situations were often improved as a result of congressional intervention.'* (NAPA, 1992) Op een voldoende hoog abstractieniveau zijn partijen het wel met elkaar eens; alle politieke partijen willen meer welvaart, een schoner milieu, veiligheid op straat, minder files, etc. Pas op het moment dat een discussie meer diepgang krijgt, ontstaat er zicht op de spanningsvelden en meningsverschillen. Men zegt niet voor niets 'the devil is in the detail'. Volgens sommige Kamerleden moet de controlerende rol van het parlement zich juist ook richten op de vraag hoe beleid in de praktijk uitpakt. Details uit de praktijk kunnen belangrijke signalen vormen over de effectiviteit en uitvoerbaarheid van beleid. Strategische details zijn details die de Kamer nodig heeft om een goed politiek oordeel te kunnen vormen. Het zijn cruciale details die voor een omslag kunnen zorgen; door inzicht in bepaalde strategische details kan het hele besluit kantelen.

#### **P.6 Leden van coalitiefracties hebben informatievoorsprong**

Met enige regelmaat worden leden van coalitiepartijen eerder geïnformeerd en in sommige gevallen ook geconsulteerd over kabinetsvoornemens. Zeker bij politiek gevoelige kwesties wordt intensief gebruik gemaakt van het zogenaamde torentjes-overleg, waarbij compromissen worden gesloten tussen de kernspelers, zijnde premier, vicepremier(s) en de fractievoorzitters van de regeringspartijen. Bij dergelijke kwesties is het daarop volgende politieke debat in de Kamer vaak niet meer dan een rituele dans; de positiebepaling van de belangrijkste fracties en daarmee van de meerderheid van de Kamer is dan immers reeds vooraf overeengekomen. Deze

informatievoorsprong van regeringsfracties is echter ook bij minder beladen dossiers waarneembaar. Een Kamerlid dat even met een ambtenaar van een ministerie belt voor achtergrondinformatie in de periode dat daar een partijgenoot als minister de scepter zwaait, zal op minder reserves stuiten dan een Kamerlid van de oppositie. Er bestaat brede overeenstemming over het feit dat oppositiepartijen een informatie-achterstand ten opzichte van coalitiepartijen hebben, althans voor wat betreft de informatie die afkomstig is van de regering of departementen. Dit verschil in informatiepositie tussen coalitie en oppositie is problematisch vanwege het feit dat coalitiepartijen bij de invulling van hun controlerende rol altijd rekening houden met het feit dat hun voorlieden deel uitmaken van het kabinet dat zij geacht worden te controleren. Dit klemmt te meer omdat coalitiepartijen bijna per definitie een Kamermeerderheid vormen.

### **P.7 Contacten tussen Kamerleden en ambtenaren diffuus en onbevredigend**

Er bestaan bij Kamerleden, bewindslieden, ambtenaren en wetenschappers uiteenlopende opvattingen over de *aard en interpretatie* van de Aanwijzingen 1998. Ook de *praktijk* is veelkleuriger dan de formele regeling doet vermoeden. De Aanwijzingen van 1998 worden daarnaast in *normatieve termen* opmerkelijk uiteenlopend gewaardeerd. De meeste Kamerleden en ambtenaren zijn zich bewust van elkaars rol en professionaliteit en deze vormt een belangrijk richtsnoer voor het uitwisselen van informatie. Het huidige regime aangaande politiek-ambtelijke contacten leidt in de praktijk tot een informatievoorsprong van Kamerleden die deel uitmaken van coalitiefracties. Het gehanteerde onderscheid tussen ‘technische informatie’ en ‘beleidsinhoudelijke informatie’ is volgens veel betrokkenen nauwelijks te maken. Hoewel dit reeds dertig jaar geconstateerd wordt, vormt dit onderscheid nog steeds een constituerend element van de huidige regeling aangaande politiek-ambtelijke contacten.

### **P.8 Wetenschap en politiek zijn relatief gescheiden domeinen**

De verbindingen tussen politiek en wetenschap zijn fragmentarisch en gebrekkig. In commissieverband worden wetenschappers nauwelijks gehoord. Sommige Kamerleden onderhouden regelmatig contact met een partijgenoot die als hoogleraar ter zake kundig is op een dossier dat behoort tot de portefeuille van het desbetreffende Kamerlid. Het is vooral in de context van een parlementair onderzoek dat politici opdrachten formuleren voor deelonderzoek, of betrokken wetenschappers als expert oproepen om een verklaring af te leggen voor de onderzoekscommissie. Wetenschappers zijn genegen te denken dat hun ‘werk af’ is indien een onderzoeksrapport is geschreven of een artikel is gepubliceerd. Vanuit de maatstaven voor wetenschappelijke waardering (aantal publicaties in toptijdschriften, etc.) moge dit het geval zijn, maar voor doorwerking van de resultaten in de politieke besluitvorming is dit onvoldoende. Persoonlijk contact en mondelinge communicatie zijn van groot belang voor de doorwerking van wetenschappelijk onderzoek: “...members and staff operate in a largely oral culture in which people are more important than documents ...”<sup>658</sup> Voor de

doorwerking van wetenschappelijke inzichten in beleid lijkt mondelinge communicatie bijna een conditio sine qua non te zijn.

#### **P.9 Toenemend belang van informatie uit civil society**

Kamerleden krijgen veel informatie uit de civil society, bijvoorbeeld via brieven van belangenorganisaties en mails van individuele burgers. De Commissie Dijsselbloem constateerde al dat er belangrijke verschillen zijn tussen enerzijds de meningen van individuele burgers en mensen op de werkvloer en anderzijds vertegenwoordigers van koepelorganisaties. Veel Kamerleden onderschrijven het belang om de oren goed te luister te leggen buiten de Haagse kringen. Voor het goed vervullen van de volksvertegenwoordigende rol is het nodig om zicht te krijgen op de problemen en agenda van 'de straat', in de persoon van bewoners, onderwijzers, verplegers en politieagenten. Veel van de contacten tussen Kamerleden en de 'mensen in het land' vinden plaats via werkbezoeken, spreekbeurten of persoonlijke gesprekken. In de Tweede Kamer wordt het belang van effectief en uitvoerbaar beleid steeds breder onderschreven. Voorbeelden daarvan zijn de uit het proces van parlementaire zelfreflectie voortgekomen plannen voor een ex ante uitvoeringstoets bij regelgeving en het periodiek laten verrichten van ex post uitvoeringsonderzoek.

#### **P.10 Factoren doorwerking van informatie**

De mate van doorwerking van adviezen van maatschappelijke organisaties in de politieke opstelling van een Kamerlid is vanzelfsprekend afhankelijk van de inhoud van de boodschap en de ideologie van het betreffende Kamerlid. Belangrijke factoren voor de doorwerking van maatschappelijke opvattingen in de politieke besluitvorming zijn voorts:

- presentatie van argumentatielijnen en concrete handelingsopties,
- het vermogen om helder de kern van een boodschap over te dragen en
- een antenne voor de drijfveren en voorkeuren van volksvertegenwoordigers.

Doorwerking is ook sterk afhankelijk van de persoonlijke kwaliteiten van de 'boodschapper'. *"Where the personal factor emerges, where some person takes direct personal responsibility for getting information to the right people, evaluations have an impact. Utilization is not simply determined by some configuration of abstract factors; it is determined in large part by real, live caring human beings."*<sup>659</sup>

#### **P.11 Primaat informatiepositie parlement de iure en de facto bij kabinet**

Het primaat van de informatievoorziening aan het parlement behoort in een volwassen democratie bij het parlement te liggen, maar dit is in Nederland anno 2010 de iure en de facto slechts in beperkte mate het geval. De iure leidt de heersende interpretatie van art. 68 Grondwet tot de conclusie dat het kabinet uiteindelijk beslist over de vraag of bepaalde informatie aan de Kamer wordt verstrekt. De facto wordt de informatie arena waarin kabinet en Kamer opereren in betekenisvolle mate beheerd en beheerst door het kabinet.

## 7.3 Aanbevelingen

In de voorgaande paragraaf zijn de belangrijkste conclusies verwoord die op basis van dit onderzoek getrokken kunnen worden. Deze zijn gecategoriseerd in vier clusters, te weten praktijk, theorie, geschiedenis en internationale vergelijking. In deze paragraaf zal een reeks aanbevelingen de revue passeren. Het betreft denkrichtingen die reeds langer worden gearticuleerd in het politiek of wetenschappelijk discours aangaande de informatiepositie van het parlement, suggesties die verwoord zijn in de interviews die gehouden zijn in het kader van dit onderzoek, dan wel ideeën die langzaam gerijpt zijn gedurende dit onderzoeksproces. De aanbevelingen zijn daarmee uiteenlopend in de mate waarin zij ‘evidence based’ zijn. Sommige zijn reeds uitvoerig gedocumenteerd, bijvoorbeeld omdat zij in andere landen reeds de macht van het bestaande hebben verworven, terwijl andere aanbevelingen nog zweven in het ‘ijle ideeënrijk’. Ik heb niet gestreefd naar volledigheid, maar heb wel het brede palet aan mogelijkheden, aangrijpingspunten en handelingsopties willen schetsen. Hoewel iedere vorm van clustering ook hier betwistbaar is, heb ik gemeend daar omwille van de overzichtelijkheid toch toe over te moeten gaan. De aanbevelingen zijn dan ook gecondenseerd in vier categorieën, te weten:

- Regulering
- Organisatie
- Cultuur
- Verbinding



## 7.3.1 Regulering

### R.1 Afspraken informatievoorziening tussen minister en ambtenaar

De informatievoorziening van ambtenaren aan hun minister heeft invloed op de wijze waarop de minister de Kamer informeert. Er worden betrekkelijk weinig afspraken gemaakt tussen ambtenaren en bewindslieden over de wijze waarop een bewindspersoon geïnformeerd wil worden. Vaak wordt volstaan met wat grove noties, maar ontbreekt het aan duidelijke handvatten. Toch zijn er enkele belangrijke keuzes waarover een minister zich moet uitspreken. Loopt de informatievoorziening uitsluitend via de hiërarchische ambtelijke lijn of wil de bewindspersoon ook uit de eerste hand van de betrokken beleidsmedewerkers informatie kunnen krijgen? Wil de minister aan het begin van een beleidsvormingsproces op hoofdlijnen kunnen sturen, of wacht hij of zij op voorstellen die ontwikkeld zijn in het ambtelijk apparaat? Stelt een minister prijs op een keuze uit meerdere min of meer gelijkwaardige beleidsopties, of wil hij één voorstel krijgen ter accordering? Werkende weg ontwikkelen zich vaak bepaalde patronen, maar het gebeurt slechts zelden dat deze vraagstukken bij de start van een ministerschap goed worden doordacht, laat staan dat er expliciete afspraken over worden gemaakt. Het is wenselijk dat een nieuwe minister bij zijn aantreden met de ambtelijke top afspraken maakt over de aard en de wijze van informatievoorziening.

### R.2 Informatie accountant

Sommige betrokkenen pleiten voor de introductie van een 'informatie accountant'. Deze krijgt dan als taak om de beleidsinformatie die vanuit een departement aan de Kamer wordt aangeboden van een goedkeuringsstempel te voorzien. De departementale accountantsdiensten verstrekken wel een verklaring omtrent de financiële informatie, maar er bestaat nog geen officiële check op de kwaliteit en betrouwbaarheid van de niet-financiële informatie. Een informatie accountant kan de juistheid van de verstrekte informatie verifiëren en garanderen.<sup>660</sup>

### R.3 Informatieprotocol tussen Kamer en kabinet

Een informatieprotocol kan een bruikbaar instrument zijn om de informatierelatie tussen regering en parlement te structureren. Daarin wordt geregeld welke informatie wordt verzameld, hoe deze vergaard wordt en over welke aspecten de regering het parlement dient te informeren. Hierbij kan gedacht worden aan bepalingen zoals deze ook gelden bij de Regeling Grote Projecten, als informatievoorziening over de doelstellingen, planning, financiën, organisatie, risico's en alternatieven.

### R.4 Gebruik maken van terugzendrecht

De Tweede Kamer is terughoudend bij het beoordelen van de kwaliteit van de informatie. De Kamer heeft een terugzendrecht, maar maakt daar nauwelijks gebruik van. Coalitiefracties beschouwen het terugzenden van informatie als gezichtsverlies voor 'hun minister'. Bij de informatievoorziening over de opvolging van de F16 heeft de

Kamer de uitzonderlijke stap genomen om informatie terug te zenden met het verzoek aan het kabinet om een meer adequate informatievoorziening. Sommige Kamerleden pleiten ervoor veel vaker van dit recht gebruik te maken. *'Een stuk van 100 pagina's zonder deugdelijke samenvatting moet de Kamer eigenlijk gewoon terugsturen.'*<sup>661</sup>

#### **R.5 Openbaar maken van onderzoeksrapporten**

In Scandinavië worden kritische rapporten van onderzoeksbureaus of contra-expertises binnen het departement openbaar gemaakt. In Nederland worden dergelijke stukken al snel geormerkt als 'stukken voor intern beraad', waardoor openbaarmaking in strijd is met 'het belang van de staat'. *'De politiek wil de regie houden, ook over de informatievoorziening. Op het moment dat je informatie gaat delen, deel je ook kennis en dus macht; dan komen ook anderen aan het stuur. Je kunt dat niet als individuele minister doen terwijl andere ministers hun kaarten aan de borst houden.'*<sup>662</sup> Een dergelijke transparantie zal ook implicaties hebben voor de rol van de media. De ervaringen in Scandinavië laten zien dat men er ook heel volwassen mee kan omgaan. In concreto betekent het dat onder andere de regels voor inkoop van externe kennis (ARVODI-regels) aangepast dienen te worden.

#### **R.6 Informatievoorziening over risico's en alternatieven**

De minister dient de Kamer goed te informeren, zo bepaalt art. 68 van de Grondwet. De aard en omvang van de informatieplicht van regering aan parlement als neergelegd in artikel 68 Grondwet is echter onduidelijk. Het is de vraag of de Kamer inzage krijgt in alle voor het besluit relevante feiten en of de Kamer recht heeft op informatie over risico's en alternatieven. Het ene Kamerlid stelt dat de regering gehouden is deze informatie te verstrekken indien een Kamerlid daar expliciet vragen over stelt. Een ander Kamerlid constateert dat het bijvoorbeeld bij bezuinigingen niet gebruikelijk is om informatie te verstrekken over de overwogen alternatieven die uiteindelijk zijn afgefallen; deze stukken zijn onderdeel van het intern beraad en daardoor niet toegankelijk voor de Kamer. Het verdient aanbeveling dat het parlement het initiatief neemt tot een verruiming van de interpretatie van de informatieplicht ex art. 68 Grondwet. Het parlement kan aangeven dat zij in de toekomst door het kabinet uit eigener beweging (actieve informatieplicht) geïnformeerd wil worden over *alle relevante feiten*, de *overwogen varianten*, alsmede de *risico's* die verbonden zijn aan het betreffende kabinetsvoorstel.

#### **R.7 Open contacten tussen Kamerleden en ambtenaren**

Het verdient aanbeveling dat de Kamer druk zet op het kabinet om de 'Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren' (Oekaze Kok) in te trekken. Bij gebrek aan bereidheid van het kabinet kan de Tweede Kamer deze Aanwijzingen feitelijk overrulen via een initiatief wetsontwerp dat inspiratie kan vinden in de Amerikaanse Lloyd-LaFollette Act aan, waarin deze toegang wettelijk werd geregeld: *'Een ambtenaar in rijksdienst mag niet afgehouden worden van de vrije en onbelemmerde toegang tot de volksvertegenwoordiging. Een volksvertegenwoordiger mag niet afgehouden worden van de kennis, ideeën en inzichten die leven binnen de openbare dienst.'*<sup>663</sup>

### **R.8 Herinterpretatie ministeriële verantwoordelijkheid**

De heersende interpretatie van de ministeriële verantwoordelijkheid leidt de facto tot het afschermen van ideeën van ambtenaren van het publiek debat. Indien het parlement haar controlerende rol goed wil kunnen uitvoeren, dient zij de beschikking te hebben over alle relevante overwegingen, risico's en beleidsalternatieven. In een kennissamenleving draait het om het combineren van kennis, ideeën en nieuwe inzichten, niet alleen in het bedrijfsleven, maar ook in het openbaar bestuur. Er zijn geen dwingende redenen om de ideeën van ambtenaren daarvan uit te zonderen, of in het publiek debat als onaanraakbaar te beschouwen. De ministeriële verantwoordelijkheid voor uitspraken van ambtenaren is vanuit het perspectief van de kennis- en innovatietheorie een historische anomalie die een nieuwe interpretatie verdient.

### **R.9 Aansprakelijkheid voor misleidende informatie**

De maatschappelijke eisen die gesteld worden aan een goede informatievoorziening worden scherper. *'De rechter is veel strenger geworden op misleidende informatie. Wat in de jaren '80 nog politieke behendigheid heette, wordt over tien jaar gewoon bedrog genoemd.'*<sup>664</sup> Deze ontwikkeling is ook zichtbaar in andere domeinen. In de financiële wereld is er een algemene trend om bestuurders aansprakelijk te stellen voor onjuiste informatie. De gang van zaken rondom Enron en de 'side letters' van Ahold vormen enkele in het oog springende illustraties daarvan. In een wereld waarin de modernisering en globalisering steeds verder voortschrijdt, neemt het economisch en juridisch belang van juiste informatie toe. De immunisering van de politiek en het bestuur voor het verstrekken van onjuiste informatie zal langzaam maar zeker verdampen; ook politici zullen met deze veranderende werkelijkheid rekening moeten houden.

## 7.3.2 Organisatie

### O.1 Training en scholing Kamerleden

De doorloopsnelheid van Kamerleden is een groot probleem. Daarmee verdwijnt een aanzienlijk deel van het institutioneel geheugen van de Kamer. Er bestaan uiteenlopende opleidingstrajecten voor professionals, maar de scholing van Kamerleden komt tot dusver nauwelijks van de grond. Hierbij kan gedacht worden aan staatsrechtelijke rollen en verhoudingen, aan de procedures van het werken in de Kamer, maar ook aan het omgaan met informatie. Kamerleden zijn slechts in beperkte mate op de hoogte van de verschillende manieren waarop informatie gezocht kan worden in de aan de Kamer ter beschikking staande zoeksystemen. Tevens weten veel Kamerleden niet welke informatievragen zij kunnen neerleggen bij ondersteunende bureaus van de Kamer als DIV en BOR. De Griffie biedt inmiddels een beperkte introductie voor nieuwe Kamerleden, maar de kwaliteit van de scholing door fracties loopt sterk uiteen.<sup>665</sup> In de eerste honderd dagen van een Kamerlidmaatschap ontwikkelen zich dominante zoekpatronen, die zich in een later stadium slechts moeilijk laten wijzigen of herstellen. Het verdient dan ook aanbeveling om de training van het informatiegedrag zoveel mogelijk in de eerste maanden, persoonlijk en op maat te laten plaatsvinden.

### O.2 Informatie valideren

Het verdient aanbeveling dat de Kamer de beschikking krijgt over een 'Informatie-validator'. Wat valt op aan een beleidsstuk? Waarom zijn de kernpassages juist op deze wijze geformuleerd? In de beraadslagingen rond de parlementaire zelfreflectie is gesproken over de introductie van een 'Poortwachter', die de van regeringswege binnenkomende informatie beoordeelt op een aantal criteria, en deze stukken retourneert aan de afzender indien er niet aan enkele minimale kwaliteitseisen voldaan is. Een dergelijke poortwachtersconstructie is echter, mede op advies van de vice-president van de Raad van State, niet in besluitvorming gebracht. Volgens hem is het in de Nederlandse constitutionele verhoudingen uitsluitend aan het parlement zelf om te beoordelen of de verstrekte informatie toereikend is. Het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven vervult momenteel in zekere zin de rol van poortwachter, maar kan met de haar ter beschikking staande capaciteit van 12 fte en de overige taken die haar toebedeeld zijn, deze validerende rol slechts op onderdelen waarmaken.

### O.3 Sterkere positie Commissievoorzitter

In Nederland bestaat geen cultuur van actieve Commissievoorzitters, zoals dat in de VS wel het geval is. Daar is de Chairman van een Commissie een gezaghebbend en invloedrijk politicus, die actief een missie en visie uitdraagt naar collega's in het Congres en naar de kiezers toe. Regelmatig zijn het Chair (voorzitter) en Ranking Member (vicevoorzitter vanuit de oppositie) die zich samen inzetten om betekenisvol te zijn en om de regering goed te controleren. In Nederland is de voorzitter van een commissie vaak woordvoerder op een ander terrein. Dat gaat ten koste van de slagkracht van een Commissie.

#### **O.4 Inhoudelijke ondersteuning en maatwerk**

De Griffie en de Diensten Commissie Ondersteuning (DCO's) leveren deskundige ondersteuning om de veelheid aan processen die plaatsvinden in de Tweede Kamer in goede banen te leiden. Tegelijkertijd zijn kamerambtenaren te weinig pro-actief, aldus sommige geïnterviewden.<sup>666</sup> Er lijkt een zekere angst en huiver te heersen om als Griffie beschuldigd te worden van politieke ondersteuning; de grens tussen maatwerk in informatievoorziening en politieke ondersteuning is in dit geval immers flinterdun. Griffiers worden vooral gerecruteerd op basis van hun procedurele competenties; inhoudelijke ondersteuning staat zeker niet bovenaan de lijst van benodigde kwalificaties. De Diensten Commissie Ondersteuning zouden zich in hun werving meer kunnen richten op het profiel van een *'vraaggerichte kenniswerker'*. *'Dat betekent dat je als (adjunct-)griffier continu gespist bent op interessante feiten en vragen voor Kamerleden. Het betekent ook dat je proactief moet opereren, dat je in contact blijft met de verschillende Kamerleden en je telkens weer afvraagt hoe je ze het beste kan helpen en ondersteunen. Waar hebben ze wat aan en welke informatie kan voor hen interessant zijn?'*<sup>667</sup> Een uitgebreid netwerk van relevante contacten is daarbij van groot belang. De politiek heeft een eigen dynamiek en sommige debatten worden op heel korte termijn gepland. In een dergelijke situatie is het van belang om snel relevante mensen te kunnen spreken, ambtenaren van departementen, hoogleraren op universiteiten, of deskundigen uit andere organisaties.

#### **O.5 Parlementair onderzoek 'light'**

Het instrument van Parlementaire onderzoeken kan ook in een lichtere vorm worden ingezet. Een parlementair onderzoek wordt nu gezien als een paardenmiddel, dat alleen in uitzonderingsgevallen wordt ingezet als er iets heel erg fout is gegaan. Parlementaire onderzoeken kunnen echter ook vooraf worden ingezet, bij de voorbereiding van besluitvorming en kunnen ook buitengewoon lenig en compact worden georganiseerd. Het hoeft geen maanden te duren, het is ook mogelijk om een parlementair onderzoek van drie dagen te organiseren rond een actueel vraagstuk. Dat zou de positie van de Kamer belangrijk kunnen versterken, zonder dat het veel extra werklast oplevert. In Engeland bestaat de figuur van Select Committees, kleine permanente commissies die regelmatig zelfstandig onderzoek verrichten.<sup>668</sup> Een parlementaire enquête vergt een inspanning die de Tweede Kamer slechts periodiek kan leveren, in termen van aandacht en menskracht. De recente ambities om te komen tot een parlementaire toekomst- en onderzoeksagenda zullen waarschijnlijk leiden tot leniger vormen van parlementair onderzoek.<sup>669</sup>

#### **O.6 Uitbreiding fractieondersteuning**

Kamerleden beschikken nu over een persoonlijk medewerker die deels inhoudelijke, maar ook secretariële taken vervult. Daarnaast zijn er in een fractie enkele stafleden voor het bieden van inhoudelijke ondersteuning. Een hoofd van een afdeling van een directie van een departement heeft al snel vijftien specialisten tot zijn beschikking. In vergelijking daarmee is de politieke ondersteuning van Kamerleden met een of anderhalve medewerker uiterst beperkt. In de periode 2005-2010 is de

fractie ondersteuning licht uitgebreid.<sup>670</sup> Indien de Kamer een beperkt deel van de *overschrijding* van de budgetten voor externe inhuur van adviseurs van departementen zou oormerken als budget voor eigen ondersteuning (motie Halsema), zou de Kamer de capaciteit voor ondersteuning kunnen verdrievoudigen.

#### **O.7      Uitbreiding ambtelijke ondersteuning Kamer**

Naast de politieke ondersteuning via persoonlijk medewerkers en fractiemedewerkers kunnen Kamerleden ook gebruik maken van de ambtelijke ondersteuning van de Kamer. Informatie en documentatie wordt geleverd door de Dienst Informatievoorziening (DIV), procedurele begeleiding via de Diensten Commissie Ondersteuning (DCO's) en onderzoek en verificatie via het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR). Deze ondersteuning is in beginsel gericht op alle fracties, mist daarmee de politieke scherpte, maar vormt tegelijkertijd wel het politiek-overstijgend institutioneel geheugen van de Kamer als geheel. Er bestaat een breed gevoel binnen de Kamer, onder andere gearticuleerd in de discussies over parlementaire zelfreflectie, dat de onderzoeksfunctie versterking behoeft. Over de wenselijkheid van het versterken van de inhoudelijke rol van de DCO's en het door DIV voorzien in informatie op maat lopen de meningen uiteen. Een uitbreiding van de ambtelijke staf van de Kamer met vijftig fte senior kenniswerkers zou de informatiepositie van de Kamer al substantieel kunnen versterken.

#### **O.8      Versterken minderheidsrechten**

Een van de kenmerken van een democratische rechtsstaat is het respecteren van minderheden. Dat geldt voor maatschappelijke minderheden, maar ook voor parlementaire minderheden. De oppositionele minderheid heeft een belangrijke rol in het controleren van de regering, die zich immers in beginsel gesteund weet door de meerderheid van coalitiepartijen. Zo heeft ieder individueel Kamerlid het recht om vragen te stellen aan de regering en hoeft voor het stellen van vragen geen parlementaire meerderheid gevonden te worden. Voor het aanvragen van een interpellatie of spoeddebat is een gekwalificeerde minderheid van 30 Kamerleden voldoende. In andere landen zijn er ook constructies waarbij een gekwalificeerde minderheid van 25 % of 33 % van de leden voldoende is voor het besluit tot het houden van een openbare hearing, of het laten verrichten van parlementair onderzoek. Het verdient aanbeveling dat de minderheidsrechten in het Nederlandse parlement ook worden uitgebreid tot het houden van een openbare hoorzitting en het laten verrichten van parlementair onderzoek.

### 7.3.3 Cultuur

#### C.1 Cultuur van zelfbeperking

Volgens de initiatiefnemer van het proces van parlementaire zelfreflectie, Jan Schinkels-hoek (CDA) gaat het uiteindelijk om een cultuurverandering. *'Je kunt allerlei regelingen in de Kamer veranderen, maar als de cultuur van de Kamer niet verandert, zijn deze tot mislukken gedoemd. De spoeddebatten tuimelen over elkaar heen. Zelfbeperking is daarbij van groot belang; zelfbeperking bij spoeddebatten, bij Kamervragen en bij het indienen van moties. Vijf moties hebben meer effect dan 150 moties.'* Hij is niet de eerste en ook niet de laatste die aandacht vraagt voor een cultuur van zelfbeperking. Reeds in de jaren '70 en '80 van de vorige eeuw werd aandacht gevraagd voor het fenomeen motie-inflatie en de toename van het aantal Kamervragen. Interessant in dit verband is de conclusie uit recent empirisch onderzoek dat *'tussen de activiteiten van Kamerleden (sprekijdtijd, vragen stellen, spoeddebatten aanvragen en moties en amendementen indienen) en de aandacht voor Kamerleden in dagbladen nauwelijks of geen relatie lijkt te bestaan.'*<sup>671</sup>

#### C.2 Koesteren van ervaring

Coalitiepartijen weten dat ze het kabinet kunnen laten vallen en stellen zich juist daarom relatief volgzzaam op. Ervaren Kamerleden weten tot hoever ze kunnen gaan en durven soms 'tot het randje te gaan' om het kabinet te dwingen bepaalde informatie te verstrekken. Ewout Irrgang (SP) noemt ervaren leden van coalitiepartijen als Van de Camp en Koopmans (beide CDA) als voorbeeld. *'Zij weten hun momenten en dossiers te kiezen en durven zich dan ook hard op te stellen. Ze weten wat ze willen en wat ze kunnen bereiken. Onervaren leden van coalitiepartijen zijn vaak doodsbang om de minister voor het hoofd te stoten en de coalitie in gevaar te brengen. Eigenlijk moet je het als Kamer hebben van de ervaren leden van coalitiepartijen.'* Een voorbeeld kan gevonden worden in de zogenaamde 'motie Koopmans' in 2009, waarmee de Tweede Kamer toegang tot de Planbureaus afdwong. Enige tijd geleden werd er nog geklaagd dat er te weinig doorstroming in de Kamer was. *'Op dit moment hebben we teveel dociele carrièrepolitici en te weinig politieke dinosauriërs.'*<sup>672</sup> Deze ervaren Kamerleden kunnen ook een rol spelen in het opleiden van nieuwe Kamerleden.

#### C.3 Verbeteren vraagarticulatie

Het vragenrecht is een van de fundamentele rechten die het parlement ter beschikking staat om het regeringsbeleid te kunnen controleren. Vanuit deze achtergrond verdient het aanbeveling om de vraagarticulatie door de Tweede Kamer te verbeteren. Dit kan op verschillende manieren. De Kamer zou periodiek de tijd moeten nemen om zich te bezinnen op het articuleren van een aantal fundamentele vragen. Deze kunnen worden uitgezet bij adviesraden en planbureaus. De Tweede Kamer heeft het recht daartoe, maar maakt daar tot dusver slechts in zeer beperkte mate gebruik van. Daarnaast verdient het aanbeveling te experimenteren met een verrijkingsportaal voor Kamervragen. Iedere vraag loopt op dit moment via de Voorzitter en deze vraag

wordt na marginale toetsing doorgeleid naar de betreffende bewindspersoon. Met de figuur van een verrijkingsportaal kunnen andere politieke fracties of betrokken Kamerambtenaren suggesties doen voor het aanscherpen van de vraagstelling. De oorspronkelijke vragensteller beslist over de definitieve vraag. Een dergelijke constructie kan leiden tot scherpere vragen en daarmee tot inhoudelijk rijkere antwoorden.

#### **C.4 Vasthoudendheid loont**

Als de Kamer écht wil, kan ze de gewenste informatie wel krijgen, aldus verschillende Kamerleden. Indien een Kamercommissie een open brief stuurt aan een departement met de klacht dat de informatievoorziening ondermaats is, dan is het snel geregeld. *‘Bij TCI bleek dat als je als Commissie ‘je tanden laat zien’, bijvoorbeeld door te dreigen met brief naar het Presidium, de gevraagde stukken snel overlegd worden. Maar dat zie je heel weinig, men laat het gewoon gebeuren en accepteert de gebreken.’*<sup>673</sup> Indien de Kamer vindt dat zij te weinig informatie heeft ontvangen of te weinig tijd heeft om zich te verdiepen in een dossier, dan kan zij dit altijd via een procedurevergadering aan de minister laten weten. Het komt met enige regelmaat voor dat Kamervragen niet of niet adequaat worden beantwoord. De enige remedie is nogmaals vragen en de vragen net zo vaak herhalen tot er wel antwoord wordt gegeven. Voor een Kamerlid dat goed geïnformeerd wil worden, vormt vasthoudendheid een belangrijke eigenschap.

#### **C.5 Afdwingen primaat informatievoorziening parlement**

Uiteindelijk is echte vooruitgang op dit terrein alleen mogelijk door een cultuurverandering, bij het kabinet, op de departementen en in het parlement zelf. Daarbij hoort een alerte en zelfbewuste houding van de Kamer: over de politieke conclusies kun je van mening verschillen, maar de informatie moet op orde zijn. Adequate informatie vormt geen voldoende maar wel een noodzakelijke voorwaarde voor een effectieve democratische deliberatie. De informatie arena waarin kabinet en Kamer opereren wordt in betekenisvolle mate gereguleerd, beheerd en beheerst door het kabinet. Constituerende mechanismen hierbij zijn de interpretatie van art. 68 Grondwet, de Oekaze Kok, de Wet openbaarheid bestuur en de arvodi-regels. Aanpassing van deze regels is in beginsel op ieder moment mogelijk, maar zal waarschijnlijk op grote weerstand stuiten van de zijde van het kabinet en zal dan ook alleen afgedwongen kunnen worden door een zelfbewust parlement.



## 7.3.4 Verbinding

### V.1 Verbeteren hoorzittingen

Hoorzittingen en Ronde Tafelgesprekken kunnen de informatiepositie van het parlement versterken. Deze instrumenten komen echter tot dusver nog niet goed uit de verf, aldus verschillende Kamerleden. *‘De Hoorzitting is nog net geen beleefd kopje koffie drinken, maar het komt dicht in de buurt.’*<sup>674</sup> Sinds 2009 experimenteert de Kamer met ‘Hoorzittingen nieuwe stijl’, waarbij mensen veel scherper worden bevraagd. Professionaliteit in de voorbereiding en afstemming over de te stellen vragen is daarbij belangrijk. Bij grote projecten en langlopende dossiers verdient het daarnaast aanbeveling om een periodiek overleg tussen de vaste Kamercommissie, de minister, de ambtelijk projectleider, de Rekenkamer en de belangrijkste andere betrokken partijen te arrangeren. Op deze wijze kan alle kennis en ervaring rond het project samenkomen en wordt de kans vergroot dat de belangrijkste zaken ook daadwerkelijk besproken worden.

### V.2 Verbindingen rond maatschappelijke thema’s

Het inzicht wint veld dat maatschappelijke problemen zich zelden plegen te houden aan de overzichtelijke kokers waarlangs de departementen georganiseerd zijn. Vanuit het thema ouderenbeleid geredeneerd ligt het in de rede om inkomen, wonen, zorg en mobiliteit en participatie in één samenhangend geheel te behandelen. Een complex maatschappelijk probleem dat zich uitstrekt over meerdere beleidsterreinen verdient een integrale behandeling door het parlement. Binnen het openbaar bestuur zijn er wel ontwikkelingen die wijzen in de richting van een meer thematische benadering; zie o.a. de figuur van een minister voor het Grotestedenbeleid of de minister voor Jeugd en Gezin. Een thematische benadering blijkt in de Tweede Kamer echter tot dusver lastig van de grond te komen. De Themacommissie Ouderenbeleid heeft een aantal interessante aanbevelingen gedaan, maar de doorwerking in de besluitvorming bij de reguliere vaste Kamercommissies bleek vervolgens lastig te organiseren, zowel in termen van timing als in termen van prioriteitstelling. Het verdient aanbeveling dat de Tweede Kamer haar werkwijze toesnijdt op een meer thematische benadering van problemen. Dit kan via de figuur van themacommissies, maar ook door bepaalde aspecten te delegeren aan een ‘ad hoc commissie’ die is samengesteld uit leden van de verschillende betrokken commissies. De verbinding met reguliere besluitvorming dient daarbij vooraf doordacht en geborgd te worden.

### V.3 Verantwoordingsplicht ambtenaren

Met enige regelmaat klinkt het pleidooi om nieuwe vormen van ambtelijke verantwoording te organiseren. Topambtenaren zouden zich zelfstandig moeten kunnen verantwoorden omtrent de feitelijke gang van zaken binnen hun departement (Bekker 2009). In het Verenigd Koninkrijk is het gebruikelijk dat de betrokken SG bij de behandeling van een departementaal jaarverslag verschijnt voor de betreffende parlementaire commissie en in de gelegenheid wordt gesteld om feitelijke en ge-

detailleerde vragen te beantwoorden. Op deze wijze Kunnen parlement en samenleving Kennis nemen van de informatiebron die de ambtelijke dienst is.<sup>675</sup> Tot dusver lijkt er echter onder bewindslieden en onder topambtenaren betrekkelijk weinig draagvlak te bestaan voor een rechtstreekse verantwoording door topambtenaren voor Kamercommissies (Nieuwenkamp, 2001).

#### **V.4 Dialoog met burgers**

Kamerleden hebben tal van contacten met burgers en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties.<sup>676</sup> Het is de vraag of de Kamer als volksvertegenwoordiging een gestructureerde dialoog met burgers zou moeten organiseren.<sup>677</sup> Voor lange termijn thema's en departementoverschrijdende vraagstukken is een actievere rol van de Kamer denkbaar. Een voorbeeld daarvan is de dialoog over de gevolgen van vergrijzing, zoals die door de Themacommissie Ouderenbeleid is georganiseerd. Dit leidde tot enkele duizenden ideeën en suggesties en enkele tienduizenden ingevulde vragenlijsten. Noordegraaf spreekt over het organiseren van een 'arena voor meerstemmigheid'.<sup>678</sup> De Tweede Kamer kan vaker bij complexe maatschappelijke vraagstukken inzetten op dergelijke vormen van dialoogvoering.

#### **V.5 Mobiliseer civil society rond toezicht en controle**

De laatste jaren is er steeds meer aandacht voor de zogenaamde 'horizontalisering van toezichtrelaties'. Grote instituten zijn niet alleen onderworpen aan verticale controle door het parlement, de betrokken inspectiediensten, of door betrokken toezichthouders als AFM, DNB of OPTA, maar organiseren ook vormen van horizontale verantwoording. Hierbij worden gebruikers, burgerfora of klantenpanels gevraagd om een oordeel uit te spreken over het functioneren van de betreffende dienst of het orgaan in kwestie. Op het gebied van veiligheid wordt de kennis en ervaring van burgers ook gemobiliseerd rondom opsporing. Het is denkbaar dat het parlement het initiatief neemt om nieuwe manieren van horizontale controle te organiseren. Het initiatief [www.lastvandeoverheid.nl](http://www.lastvandeoverheid.nl) is nu afkomstig vanuit het ministerie van BZK, maar zou ook een initiatief van de Tweede Kamer kunnen zijn. Enkele jaren terug bestond de Stichting Rekenschap, maar deze heeft wegens onvoldoende steun haar activiteiten moeten staken. Het parlement kan gebruik maken van ervaringen in andere landen zoals de Verenigde Staten en een actieve civil society rond toezicht en controle stimuleren.

#### **V.6 Organiseer verbindingen tussen politiek en wetenschap**

De verbindingen tussen politiek en wetenschap zijn fragmentarisch. Wetenschappers denken vaak in abstracte termen over een probleem, terwijl politici meer geïnteresseerd zijn in politieke profilering en in praktische aspecten. Ook het ritme van deze beide domeinen is totaal verschillend. Kamerleden moeten vandaag nog reageren op een bepaald vraagstuk, terwijl wetenschap zich uitstrekt over een hele andere tijdshorizon.<sup>679</sup> Het verdient aanbeveling om nieuwe verbindingen te ontwikkelen tussen politiek en wetenschap. Een eerste stap zou gezet kunnen worden met het toekennen van kennisvouchers aan Kamerleden. Sinds enkele jaren wordt in het kader

van het stimuleren van innovatie gewerkt met dergelijke vouchers. Bedrijven uit het MKB kunnen daarmee voor een bepaald bedrag kennis inkopen bij universiteiten of hogescholen. Een dergelijke constructie zou ook in de Kamer denkbaar zijn: ieder Kamerlid krijgt dan jaarlijks enkele vouchers waarmee hij gericht kennis kan inkopen.<sup>680</sup> Een andersoortige verbinding tussen politiek en wetenschap kan gelegen zijn in het organiseren van speciale hoorzittingen. Deze hoorzittingen zouden dan toegesneden kunnen worden op het scherp in beeld krijgen van de overeenkomsten en verschillen in wetenschappelijke inzichten over een bepaalde kwestie. In een dergelijke constellatie kan de betreffende Kamercommissie de verschillende kennisclaims naast elkaar leggen en de verschillende betrokken wetenschappers daarop bevragen. Bij complexe dossiers kan gebruik worden gemaakt van de forumaanpak als ontwikkeld door A.D. de Groot. Wetenschap kan dan inzicht bieden in 'wat naar beste huidige inzicht voor waar moet worden gehouden', welke kennisclaims 'onbeslist' zijn en welke kennisclaims 'onbeslisbaar' zijn. Op basis van deze inzichten kan een 'level playing field' ontstaan over feiten en is er ruimte voor een zindelijk politiek debat over waarden, opvattingen en keuzes.

## 7.4 Nader onderzoek

### 1. Kwantitatief onderzoek

Nader kwantitatief onderzoek is wenselijk om de robuustheid van de verschillende conclusies en aanbevelingen te toetsen.

### 2. Kwalitatief onderzoek

Nader kwalitatief onderzoek is wenselijk om de vigerende mechanismen beter te begrijpen en scherper zicht te krijgen op de bij de behoeften van Kamerleden passende informatie-arrangementen. Het lijkt wenselijk om hierin elementen van 'action research' te vervlechten, gezien het maatschappelijk belang van een adequate informatievoorziening van de regering aan het parlement.

### 3. Theorievorming: 'Macht Magnetiseert'

Nadere theorievorming op dit terrein is wenselijk. Deze kan betrekking hebben op de magnetiserende werking van macht. Daartoe voel ik me mede aangezet door de historicus Frank Ankersmit in een mail van september 2009 aan auteur dezes:

*"(...) Informatie is een heel 'licht' materiaal, om zo te zeggen, en voegt zich daarom nauwkeurig naar de bestaande krachtsverhoudingen, zoals die tussen parlement en regering. Het is een beetje als het ijzervijzel uit de natuurkunde-proef van de middelbare school en waarmee je de lijnen van het magnetisch veld tussen de Noord- en Zuidpool van een magneet zichtbaar kan maken. Er volgt daarom, denk ik, veel meer uit jouw dissertatie dan alleen maar hoe het gaat met die informatie.(...)"(Ankersmit)*

In de bestaande krachtsverhoudingen tussen regering en parlement richt informatie zich in het bijzonder tot de regering. Ambtenaren werken in opdracht en onder het gezag van van ministers. Wetenschappers en consultants verrichten onderzoek in opdracht van departementen. Maatschappelijke organisaties richten zich met hun lobby-inspanningen primair op de ministeries waar besluitvorming wordt voorbereid en waar budgetten worden verdeeld. Daarmee oriënteren belangrijke informatieproducenten zich primair op 'de macht' als belichaamd door regering en departementen. Macht magnetiseert informatie, omdat het veel gespecialiseerde informatie aantrekt.

Deze aantrekkingskracht is ook op subtieler niveau waarneembaar. Een goed ambtenaar, een dienstbaar consultant, een intelligent wetenschapper en een berekenende lobbyist weet zijn boodschap te framen in de woorden en taal die passen in de huidige machtsverhoudingen en aansluiten bij het dominante politieke discours. Invloed wordt verkregen naar de mate waarin partijen in staat zijn hun ideeën te reframe in termen van bestaande machtsverhoudingen. Macht magnetiseert informatie, omdat het de toonzetting van informatie beïnvloedt.

Ten slotte is de magnetiserende werking van macht ook in de meest letterlijke zin waarneembaar. Macht trekt informatie aan, om het in sommige gevallen niet meer los te laten. Onwelgevallige rapporten en adviezen, van ambtenaren of via opdrachtonderzoek, worden indien dit ambtelijk of politiek wenselijk wordt geacht, binnenskamers gehouden of verdwijnen in een lade of 'zwart gat'. Iedere dag opnieuw wordt in Den Haag de afweging gemaakt om bepaalde informatie niet door te geleiden, vaak omwille van redenen van noodzakelijke selectie, maar periodiek ook omdat het om verschillende redenen niet opportuun is om 'de minister daarmee lastig te vallen', of de Kamer daarover te informeren. Macht magnetiseert informatie, omdat het over de mogelijkheid beschikt om bepaalde informatie tijdelijk te onttrekken aan het politieke en maatschappelijke discours.

Macht blijkt een magnetiserende aantrekkingskracht te hebben op informatie, omdat het veel gespecialiseerde informatie aantrekt, omdat het de toonzetting van informatie beïnvloedt en omdat het bepaalde informatie tenminste tijdelijk kan onttrekken aan het politieke en maatschappelijke discours. Een nadere studie naar de magnetiserende aantrekkingskracht van macht op informatie, in de domeinen van politiek, openbaar en bestuur en markt, lijkt op basis van de bevindingen van dit onderzoek buitengewoon opportuun.

#### **4. Kennisdemocratie**

Het onderhavige onderzoek richt zich op de informatierelatie tussen regering en parlement. Het is in die zin te beschouwen als een onderzoek naar het functioneren van de representatieve democratie, waarvan de grondvesten verankerd zijn in de Grondwet van 1848. Dit onderzoek richt zich met andere woorden op de informatiepositie van een parlement in een 'Democratie 1.0'. Aan het begin van de 21-ste eeuw ontstaan echter nieuwe verbindingen tussen overheden, bedrijfsleven, wetenschap en samenleving. Kennis en inzichten van verschillende betrokken actoren worden met elkaar verbonden en deze interactie vervult een steeds belangrijker rol in processen van politieke en wetenschappelijke waarheidsvinding. Vanuit de wetenschap worden dergelijke processen beschreven als 'post-normal science' (Ravetz), 'Mode 2 Science' (Nowotny), 'transdisciplinariteit' (Klein), of 'kennisdemocratie' (In 't Veld). In het eerste hoofdstuk heb ik aangegeven dat deze ontwikkelingen zeker niet minder belangwekkend zijn; de gekozen afbakening vond plaats met 'pijn in het hart'. De nieuwe informatierelaties die kunnen worden samengevat onder de noemer 'Democratie 2.0', zijn slechts zijdelings aan de orde gekomen in het onderhavige onderzoek, doch verdienen zeker nader onderzoek en reflectie.

Informatie uit wetenschap en samenleving biedt in potentie een onuitputtelijke rijkdom aan inzichten, ideeën en ervaringen. De verbindingen tussen politiek en wetenschap en politiek en samenleving zijn echter tot dusver fragmentarisch en gebrekkig. In commissieverband worden wetenschappers mondjesmaat gehoord. Sommige Kamerleden onderhouden regelmatig contact met een partijgenoot die als hoogleraar ter zake kundig is op een dossier dat behoort tot de portefeuille van het desbetreffende Kamerlid. Het is vooral in de context van een parlementair onderzoek dat politici

opdrachten formuleren voor deelonderzoek, of betrokken wetenschappers als expert oproepen om een verklaring af te leggen voor de onderzoekscommissie. Persoonlijk contact en mondelinge communicatie zijn van groot belang voor de doorwerking van wetenschappelijk onderzoek.<sup>681</sup> Wetenschappers worden echter vooral afgerekend op publicaties en citaties in gespecialiseerde toptijdschriften. Wetenschappers denken vaak in meer onthechte en abstracte termen over een probleem, terwijl politici meer geïnteresseerd zijn in politieke profilering en in praktische aspecten. Ook het ritme van deze beide domeinen is sterk verschillend. Kamerleden moeten vandaag nog reageren op een incident of rapport, terwijl wetenschap zich uitstrekt over een hele andere tijdshorizon.

Het is wenselijk dat er nieuwe verbindingen tussen politiek en wetenschap gelegd worden.<sup>682</sup> Daarbij kan voortgebouwd worden op de zogenaamde 'hoorzittingen nieuwe stijl'. Deze hoorzittingen zouden toegesneden kunnen worden op het scherp in beeld krijgen van de overeenkomsten en verschillen in wetenschappelijke inzichten over een bepaalde kwestie. In een dergelijke constellatie kan de betreffende Kamercommissie de verschillende kennisclaims naast elkaar leggen en de verschillende betrokken wetenschappers daarop bevragen. Bij complexe dossiers kan gebruik worden gemaakt van de forumaanpak als ontwikkeld door A.D. de Groot. Wetenschap kan dan inzicht bieden in 'wat naar beste huidige inzicht voor waar moet worden gehouden', welke kennisclaims 'onbeslist' zijn en welke kennisclaims 'onbeslisbaar' zijn. Op basis van deze inzichten kan een 'level playing field' ontstaan over feiten en is er ruimte voor een zindelijk politiek debat over waarden, opvattingen en keuzes. Andere mogelijkheden voor verbindingen tussen parlement en wetenschap zijn gelegen op het niveau van de Kamer als geheel. In landen als Engeland en Finland is er een bloeiende en structurele interactie tussen grote groepen volksvertegenwoordigers en wetenschappers.

Relevante kennis en informatie is niet alleen aanwezig bij de regering en is ook niet voorbehouden aan wetenschappers en specialisten. Ook in de samenleving is veel kennis en ervaring aanwezig die het verdient gehoord en overwogen te worden in het proces van politieke oordeelsvorming. 'De kennis spat om je heen.' In sommige gevallen werken ideeën en initiatieven uit de samenleving aantoonbaar door in de politieke besluitvorming. Na een jarenlange discussie in de Brabantse politiek over de randvoorwaarden voor intensieve veehouderij, bewerkstelligde het maatschappelijk initiatief tegen 'mega-stallen' een doorbraak in de bestuurlijk en politieke besluitvorming. Kamerleden krijgen van oudsher veel informatie uit de civil society, bijvoorbeeld via brieven van belangenorganisaties en mails van individuele burgers. De Commissie Dijsselbloem constateerde dat er belangrijke verschillen zijn tussen enerzijds de meningen van individuele burgers en mensen op de werkvloer en anderzijds vertegenwoordigers van koepelorganisaties. Veel Kamerleden onderschrijven het belang om de oren goed te luister te leggen buiten de Haagse kringen.<sup>683</sup> Contacten tussen Kamerleden en de 'mensen in het land' vinden plaats via werkbezoeken, spreekbeurten of persoonlijke gesprekken. In de Tweede Kamer wordt daarnaast het belang van effectief en uitvoerbaar beleid steeds breder onderschreven. Voorbeelden daarvan zijn de uit het proces van parlementaire zelfreflectie

voortgekomen plannen voor een ex ante uitvoeringstoets bij regelgeving en het periodiek laten verrichten van ex post uitvoeringsonderzoek. Naast deze individuele contacten zou de Kamer als volksvertegenwoordiging rond specifieke thema's een gestructureerde dialoog met burgers kunnen organiseren.<sup>684</sup> Zeker bij lange termijn thema's en departementsoverschrijdende vraagstukken is een actievere rol van de Kamer wenselijk. Een voorbeeld daarvan is de dialoog over de gevolgen van vergrijzing, zoals die door de Themacommissie Ouderenbeleid is georganiseerd. De Kamer dient zich veel meer dan tot dusver het geval is te richten op de het mobiliseren van kennis, ideeën en inzichten uit wetenschap en civil society. Het is geenszins ondenkbaar dat binnen afzienbare termijn nieuwe coalities van politici, ambtenaren, wetenschappers en vertegenwoordigers uit de civil society gemandateerd worden om de politieke besluitvorming voor te bereiden, in het bijzonder rond ongestructureerde problemen, waarbij sprake is van dissensus over relevante feiten en normen. De overheid beschikt nu eenmaal slechts in beperkte mate over effectieve bevelsrelaties, in het bijzonder in situaties waarin betrokken maatschappelijke partijen over hindermacht of ontwikkelkracht beschikken. In een dergelijke constellatie kan het parlement soms effectiever opereren door zich te beperken tot het stellen van kaders en randvoorwaarden in termen van inhoud en proces. Uiteindelijk kan deze ontwikkeling leiden tot rijkere vormen van representatie. Voor de ontwikkeling naar een dergelijke 'Democratie 2.0' vormt een volwassen informatierelatie tussen regering en parlement – 'Democratie 1.0' – als bepleit in dit onderzoek een solide basis. Het productief verbinden van het politiek, maatschappelijk en wetenschappelijk discours vormt een centrale opgave voor de komende decennia. De kentheoretische, politieke en praktische implicaties daarvan verdienen het nader onderzocht en doordacht te worden.

## 7.5 Spelen met kralen

Dit hoofdstuk startte met een beknopte analogie tussen literatuur en wetenschap aan de hand van de roman 'Das Glasperlenspiel', het Kralenspel van Hermann Hesse. Vanuit dit perspectief is het mogelijk de verschillende conclusies en aanbevelingen in dit hoofdstuk te beschouwen als even zovele kralen in de domeinen waarin informatie en politiek elkaar raken. Deze inzichten kunnen beschouwd worden als een verzameling kralen die de resultaten van dit onderzoek in compacte vorm weergeven. Het zijn 'Glasperlen' die het zicht op de relatie tussen informatie en politiek kleur en richting geven.

Selectie is echter noodzakelijk. Zoals een politicus selectief moet zijn in de informatie die die hij wenst over te dragen, zo mag een zekere selectiviteit ook van onderzoekers verlangd worden. Ook wetenschappers dienen hun bevindingen terug te kunnen brengen in een te hanteren aantal conclusies en aanbevelingen. Dat impliceert dat een wetenschapper ook keuzes moet maken en noodzakelijkerwijs geen aandacht schenkt aan bepaalde bevindingen uit zijn onderzoek. Het is het lot van iedere onderzoeker om de meeste onderdelen buiten beschouwing te laten in de veelgelezen samenvatting of in het hoofdstuk met conclusies en aanbevelingen. Niet alles kan in het licht van de schijnwerpers worden gezet.<sup>685</sup>

Spelvormen zouden zich dan ook in eerste instantie moeten richten op het markeren van de meest belangwekkende conclusies en inzichten. Achtendertig conclusies en zevenentwintig aanbevelingen zijn onwerkbaar, het vormen te veel vertrekpunten voor een veelvoud daarvan aan mogelijk te ondernemen acties. Het is noodzakelijk focus aan te brengen en de meest pregnante en cruciale observaties nadrukkelijk te markeren. Welke kralen moeten bij nader inzien over de rand vallen en welke kralen verdienen het om tot het centrum van de politieke of wetenschappelijke belangstelling door te dringen? Hieronder volgen enkele concurrerende vormen van selectie en clustering die in wisselende mate zijn geïnspireerd op het kralenspel.

### Delphi

De meest voor de hand liggende vorm daarvoor is aan een betekenisvolle groep van betrokken professionals – politici, ambtenaren, wetenschappers – het verzoek te doen de conclusies G1 tot en met P11 te markeren, in termen van importantie. Aan hen wordt dan het verzoek gedaan de ongeveer vijfendertig conclusies terug te brengen tot de tien belangrijkste bevindingen, op basis van hun kennis en ervaring met de thematiek. Een dergelijk toets kan beschouwd worden als een vorm van delphi-onderzoek, waarbij de bevindingen uit een eerste fase bij een grotere groep in een daaropvolgende fase getoetst en verrijkt worden (bijlage 3).



## Kwartet

In speltermen lijkt het aloude kwartet interessante perspectieven te bieden. Hetzelfde kwartetspel zoals dat in 1931, ver voor de verschijning van de roman, beschreven werd als grondslag voor de ontwikkeling van het Kralenspel en dat om niet meer te achterhalen redenen in de definitieve versie van 1943 grotendeels is verdwenen. Bij het kwartet vragen de spelers in een regelmatige sequentie om favoriete kaarten die in combinatie met elkaar een betekenisvol geheel vormen. De spelers horen welke kaarten andere spelers favoriet achten en kunnen deze ook terugvragen. Na een aantal rondes pleegt iedere speler een set kaarten in handen te hebben die beter overeenstemmen met zijn prioriteiten en behoeften, dan bij aanvang van het spel het geval was. Een spelige vorm van convergentie van de verschillende conclusies zou gestalte kunnen krijgen door het op spelkaarten afdrukken van de conclusies G.1 tot en met P.11 en deze kaarten rond te delen aan drie tot zes spelers. In verschillende rondes (n=10) kunnen ze elkaar bevragen op de meest indringende en belangwekkende conclusies. Aan het slot legt iedere speler zijn winnende combinatie of kwartet op tafel. Winnaar is degene met de meest overtuigende toelichting bij zijn of haar kwartet kernconclusies. Bijvoorbeeld:

- G.1      Patroon van gebrekkige informatievoorziening van kabinet aan Kamer
- G.4      Informatie asymmetrie beperkt mogelijkheden controle
- G.5      Parlement accepteert informatiegebreken
- P.6      Leden van coalitiefracties hebben informatievoorsprong.

## Patroonherkenning

Een nadere beschouwing van de aanbevelingen lijkt zicht te geven op een viertal patronen:

- Verrijking, meer feiten en ideeën, meer perspectieven, divergeren, verbreden.
- Condensatie, convergentie, selecteren, aanscherpen.
- Empowerment, bemensen, vergroten capaciteit, scholing, training en uitwisseling.
- Verbinden, ideeën en perspectieven, verbinden belangen, nieuwe combinaties.

Het identificeren van dergelijke patronen biedt enerzijds inzicht in gemeenschappelijke kenmerken, maar doet tegelijkertijd ook juist afbreuk aan de rijkdom en variëteit aan observaties en aangrijpingspunten. Het is een vorm van veralgemenisering, waarbij 'rode draden' in beeld komen, maar waarmee ook 'het bijzondere' uit zicht kan verdwijnen.

## Forumproces

De selectie van conclusies en aanbevelingen kan ook langs wetenschappelijke weg gestalte krijgen. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van het forumproces zoals uitgewerkt door de methodoloog A. D. De Groot. Het forumproces is een methode om gedeelde inzichten te organiseren en expliciteren binnen en tussen disciplines (zie ook hoofdstuk over methode). Het proces kan met name ingezet worden in een situatie waarin er sprake is van betwiste kennisclaims en er (nog) geen overeenstemming

bestaat over het waarheidsgehalte van een bepaalde bewering. In een forumproces doen ‘competente topdeskundigen’ gedeelde uitspraken over waarheidsclaims: ‘dit beschouwen we in onze kennissamenleving naar beste huidige inzichten als waar’. Het forumproces is een methode om van ‘het zachte’ tot ‘het harde’ te komen en van ‘het vele’ tot ‘het weinige’. Een forumproces verloopt langs de volgende stappen:

- Initiatief voor de behandeling van een vraagstelling in een forumdiscussie en het ontwikkelen van een daarbij passende procesarchitectuur;
- Het ontwerpen van een formulering van een (of meerdere) kandidaat-bewering(en) of kennisclaims, met argumentatieve onderbouwing;
- Het organiseren van debat en overleg over deze kennisclaims, eventueel in verschillende rondes en arena’s, mondeling en/of schriftelijk;
- Toekenning of afwijzing van de kennisclaim via gestructureerd proces, waarbij de deelnemers, indien nodig via amendementen, trachten unanieme overeenstemming te bereiken.

Een dergelijk forum resulteert erin dat sommige beweringen als ‘wetenschappelijk waar’, andere als ‘wetenschappelijk onwaar’, en een grote, derde categorie als ‘wetenschappelijk onbeslist of onbeslisbaar’ wordt gekwalificeerd. Een dergelijk forumproces over de in dit onderzoek getrokken conclusies over ‘informatie en politiek’ zou uitsluitend kunnen geven welke van deze conclusies binnen de wetenschappelijke gemeenschap op basis van het beste huidige inzicht voor ‘waar’ kunnen worden gehouden. Via een forumproces kunnen de veertig conclusies aan een nadere beschouwing worden onderworpen en kunnen uitspraken worden gedaan welke kralen of kennisclaims ‘hard’ zijn en welke kralen bij nadere beschouwing flinterdun blijken te zijn.

## Kralenspel

Het is ook mogelijk om de in dit onderzoek geformuleerde conclusies en aanbevelingen in de geest van het door Hesse beschreven ‘Glasperlenspiel’ te toetsen en te verrijken. Het kralenspel krijgt uiteindelijk gestalte door het verbinden van inzichten uit verschillende disciplines. De suggestie die in het boek gewekt wordt is dat verschillende disciplines vergelijkbare wetmatigheden kennen. In iedere discipline zijn bijvoorbeeld inzichten ontwikkeld met betrekking tot ontwikkeling en evolutie. Niet alleen de biologie, maar ook de economie, de sociologie, de psychologie, de geologie en de astronomie kennen wetmatigheden omtrent ontwikkeling en vooruitgang.<sup>686</sup> Het zou een interessante exercitie zijn om de hiervoor beschreven conclusies en aanbevelingen voor te leggen aan een bont samengesteld wetenschappelijk gremium, dat niet alleen bestaat uit politicologen en bestuurskundigen, maar ook uit economen, biologen, psychologen, taalkundigen en natuurwetenschappers. Bij een dergelijke reflectie zouden een tweetal vragen centraal kunnen staan.

1. Is het thema ‘informatie en politiek’ ook vanuit andere wetenschappen herkenbaar en zijn er onderzoeksthema’s binnen de verschillende disciplines die op enigerlei wijze analogie of verwantschap tonen met het onderhavige vraagstuk?

2. Welke wetmatigheden of mechanismen treden er op bij deze analogieën in andere disciplines en in welke mate kunnen deze wetmatigheden ‘terugvertaald’ worden naar het thema ‘informatie en politiek’?

Deze benadering vertoont verwantschap met bepaalde vormen van interdisciplinaire kennisontwikkeling. Julie Klein spreekt over ‘borrowing’ en geeft het voorbeeld van Harvey die natuurkundige principes met betrekking tot kracht en volumes toepast op de circulatie van bloed.<sup>687</sup> Er zijn verschillende gradaties van benutting of ‘borrowing’. Mechanismen uit andere disciplines kunnen letterlijk worden gebruikt en een constituerend onderdeel vormen van de nieuwe theorie, maar ze kunnen ook inspirerend werken, bijvoorbeeld omdat er analogieën bestaan tussen verschillende domeinen. Bij een gelijkvormigheid van structuren wordt wel gesproken van isomorfie. Deze gelijkvormigheid kan betrekking hebben op:

- de aard of context van het probleem,
- de procesaanpak of te hanteren methode
- het karakter of de structuur van de oplossingsconfiguraties.

De aldus gevonden wetmatigheden of mechanismen zijn op onderdelen onvergelijkbaar, maar in een aantal gevallen is er wel degelijk sprake van potentieel interessante analogieën. Een neuropsycholoog kan bijvoorbeeld op het onderhavige onderzoek naar informatie en politiek reageren met reflecties omtrent het proces van cognitieve informatieverwerking en het belang van neurale verbindingen. Een econoom kan inzichten en wetmatigheden omtrent schaarste, competitie en coöperatie toepassen op de informatierelatie tussen regering en parlement. Een bioloog kan de analogie trekken met lichamelijke afweersystemen, of met processen van symbiose en cohabitatatie zoals die in verschillende ecologische gemeenschappen plaats vinden. Het denken in termen van analogieën is geslaagd indien het ertoe leidt dat het wetenschappers brengt op andere kansrijke ideeën en denkrichtingen, welke vervolgens wel getest en beproefd moeten worden volgens de regelen der kunst in de eigen discipline. Via het spelen van een kralenspel ontstaat de mogelijkheid om verschillende wetenschappelijke inzichten te verbinden, op thema’s te variëren en tot nieuwe vormen van synthese te komen.

*‘... want al mogen in zeker opzicht en voor lichtvaardige mensen de niet bestaande dingen gemakkelijker en met minder verantwoordelijkheid door middel van het woord zijn weer te geven dan de wel bestaande, voor de vrome en nauwgezette geschiedschrijver is het juist omgekeerd: “(...) niets onttrekt zich zo zeer aan de weergave door woorden en niets is toch noodzakelijker dan te spreken over bepaalde dingen, waarvan het bestaan noch bewijsbaar, noch waarschijnlijk is. Maar juist het feit dat vrome en consciëntieuze mensen ze in zekere zin als bestaande dingen behandelen, brengt ze een stapje nader tot het Zijn en tot de mogelijkheid geboren te worden.’ (Hesse, 1994:7)*

De organisatie van een ordentelijk kralenspel of forumproces zou echter vele maanden voorbereidingstijd vergen en de omvang van dit onderzoek verder te buiten gaan.

## Schaak

Ten slotte biedt het aloude schaakspel een interessante metafoor om de reeks *aanbevelingen* terug te brengen tot een hanteerbare hoeveelheid. Schaken wordt wel beschouwd als het spel der spelen. Reeds in de zesde eeuw speelden Oost-Perzen in het huidige India een rudimentaire vorm van schaak, maar het kreeg pas honderden jaren later zijn definitieve slagorde met koningen en koninginnen, paarden en pionnen. Interessant in dit verband is het feit dat de grondlegger van bovengenoemd forumproces A.D. de Groot in 1946 cum laude promoveerde tot doctor in de Wis- en Natuurkunde op het proefschrift “Het denken van den schaker”.<sup>688</sup> De metafoor van het schaakspel is vooral bruikbaar bij het selecteren van de aanbevelingen. Daarbij wordt aan de deelnemer gevraagd om de belangrijkste aanbevelingen van dit onderzoek naar de relatie tussen informatie en politiek te oormerken in termen van schaakstukken. Wat zijn nuttige pionnen in de strijd? Wat zijn de paarden die voor onverwachte openingen en doorbraken kunnen zorgen? Welke aanbevelingen kunnen beschouwd worden als lopers die interessante diagonalen kunnen bestrijken? Wat zijn de torens, de in steen gehouwen instituties, die in het informatiespel tussen regering en parlement het verschil kunnen maken? Wat is de koningin onder de aanbevelingen, in termen van uitstraling, te verwachten bereik en te bewerkstelligen gevolgen? Wat is ten slotte de meest kwetsbare van alle aanbevelingen, wat is het koningsstuk, dat tegelijkertijd zowel fragiel als cruciaal is en zonder wie het spel verloren zal gaan? Op deze wijze kunnen de aanbevelingen worden teruggebracht tot zestien, of zelfs tien aanbevelingen indien volstaan wordt met een tweetal pionnen. Vrijmoedig variërend op de schaakannotatie, pleit auteur dezès voor de volgende gecondenseerde opstelling van aanbevelingen:

Pion O1	Informatieprotocol tussen Kamer en kabinet
Pion O4	Inhoudelijke ondersteuning en maatwerk
Paard V4	Dialogvoering met burgers
Paard V6	Verbinding tussen politiek en wetenschap organiseren
Loper C3	Verbeteren vraagarticulatie Kamer
Loper R6	Informatievoorziening over risico's en alternatieven
Toren R5	Openbaar maken van onderzoeksrapporten
Toren R7	Open contacten tussen Kamerleden en ambtenaren
Dame C5	Afdwingen primaat informatievoorziening parlement
Koning R8	Herinterpretatie ministeriële verantwoordelijkheid

Het schaakspel biedt een interessante metafoor om te onderzoeken welke stukken over het meeste slagkracht beschikken en welke zetten het meest perspectief bieden.

Hoe vertellen we het de Kamer?

## Samenvatting

*'The open exchange of ideas is believed by our society to be the best mechanism for the ultimate evolution of solutions.'*

(Sadofsky)

[illegible]

Hoe vertellen we het de Kamer?

## Samenvatting

***Kennis is macht.*** Zo luidt de meest bondige vertaling van Francis Bacon's 'scientia potentia est' (1597). De meeste hedendaagse politici en wetenschappers zullen deze stellingname bevestigen. Informatie vormt de grondstof voor kennis en het bezit van kennis draagt bij tot het versterken van iemands machtspositie. Ook al wordt veel informatie betwist en vindt kennis niet als vanzelf haar weg in de arena's van macht, toch bestaat er een positieve correlatie tussen kennis en macht (Flyvbjerg 2003, 't Hart 2004, Rinnooy Kan 2007).<sup>689</sup>

In de loop van dit onderzoek naar de wisselwerking tussen informatie en politiek ben ik langzaam maar zeker tot de overtuiging gekomen dat ook het omgekeerde geldt: 'Macht is kennis'. Machtige actoren beschikken doorgaans over meer informatie, de mogelijkheid om relevante informatie te verwerven en over het vermogen tot het selecteren, sturen en communiceren van informatie. Machtigen hebben meer kennis over het verleden en bepalen welke informatie een preferent deel uitmaakt van het discours over toekomstig beleid. Kennis en macht zijn begrippen die elkaar construeren: kennis kan bijdragen aan het versterken van iemands machtspositie en macht kan bijdragen aan het versterken van iemands kennispositie. Macht verbergt, selecteert en kleurt kennis en heeft betekenisvolle invloed op de honorering van waarheidsclaims. Het lijkt een even onontkoombare als verontrustende observatie: *Macht is kennis.*<sup>690</sup>

## Leeswijzer

Deze samenvatting start met een korte beschrijving van de probleemstelling en de gehanteerde methode. De conclusies en aanbevelingen worden in staccato weer gegeven, geclusterd in verschillende categorieën. Daarna volgt een beknopte weergave van de deelstudie naar 25 jaar parlementair onderzoek en de internationale vergelijking, alsmede enkele theoretische reflecties en overwegingen. Vervolgens worden de bevindingen op hoofdlijnen behandeld met een accent op het juridisch perspectief; het is de bril die auteur dezes heeft te dragen. Daarbij introduceer ik het beeld van drie muren in de informatierelatie tussen regering en parlement (artikel 68 Grondwet, Oekaze Kok, Arvodi-regels). Het stuk sluit af met enkele centrale aanbevelingen en een kort resumé.

Ook in een samenvatting sluipen onontkoombaar normatieve elementen; dat is het lot dat iedere sociale wetenschapper heeft te dragen. De lezer zij gewaarschuwd: in deze samenvatting starten we in het domein van de empirie en descriptie en begeven ons gaandeweg, eerst voorzichtig en later meer uitgesproken in het domein van de prescriptie.

[illegible]



## **Conclusies in staccato**

### **Geschiedenis**

- G.1 Er is een patroon van gebrekkige informatievoorziening van kabinet aan Kamer
- G.2 De ambtelijke informatievoorziening aan minister is regelmatig ondeugdelijk
- G.3 Kabinet en Kamer hebben onvoldoende oog voor de uitvoering.
- G.4 De informatie asymmetrie beperkt de mogelijkheden voor controle
- G.5 Doorgaans accepteert het parlement informatiegebreken
- G.6 Het leren van parlementair onderzoek is onderontwikkeld
- G.7 Er is een terugkerend discours over contacten Kamerleden en ambtenaren
- G.8 De Kamer is onjuist geïnformeerd over de reikwijdte van de 'Oekaze Kok'
- G.9 De Algemene Rekenkamer heeft een sterkere informatiepositie dan Tweede Kamer

### **Theorie**

- T.1 Informatie heeft minimaal twee betekenisgevers
- T.2 Informatie en politiek zijn indringend vervlochten
- T.3 De verhouding tussen informatie en politiek is verwant met de relatie tussen kennis en macht
- T.4 Informatie en politiek komen beiden tot uitdrukking via representatie
- T.5 Informatie wordt sterk wisselend benut in besluitvormingsprocessen
- T.6 De principaal-agent theorie is van toepassing op verhouding parlement-regering
- T.7 Monisme en dualisme: twee zielen in één Huis.
- T.8 De reikwijdte van de informatieplicht ex art. 68 Grondwet is onduidelijk.
- T.9 Er zijn twee concurrerende paradigma's op parlementaire informatievoorziening: 'scheiding der machten' en 'nieuwe verbindingen'

### **Internationaal**

- I.1 In veel landen vond een proces van parlementaire zelfreflectie plaats
- I.2 Parlementen geven meer aandacht aan uitvoering en evaluatie
- I.3 Een aantal parlementen versterken de minderheidsrechten van oppositiepartijen
- I.4 Er ontstaan nieuwe verbindingen tussen parlement en civil society
- I.5 Oprichting van parlementaire toekomstcommissies
- I.6 Het Congres in de VS neemt een relatief sterke positie in ten opzichte van de regering.

### **Praktijk**

- P.1 Preferente informatiebronnen zijn persoonlijke netwerken, regering en media
- P.2 Veel voorkomende informatiegebreken zijn tekortschietende informatie, verhullende informatie, misleidende informatie, selectieve informatie en overdadige informatie
- P.3 Informatie is een wapen dat gebruikt wordt in de politieke strijd.
- P.4 De praktijk rond Kamervragen is regelmatig onbevredigend
- P.5 Details bieden regelmatig zicht op hoofdlijnen
- P.6 Leden van coalitiefracties hebben een informatievoorsprong.
- P.7 Contacten tussen Kamerleden en ambtenaren zijn diffuus en onbevredigend
- P.8 Wetenschap en politiek zijn relatief gescheiden domeinen
- P.9 Er bestaat een toenemend belang van informatie uit civil society
- P.10 De doorwerking van informatie wordt beïnvloed door een tiental factoren
- P.11 Het primaat van de informatiepositie van het parlement ligt de iure en de facto bij het kabinet

## Inleiding, probleemstelling en methode

Informatie en politiek zijn indringend met elkaar vervlochten. Politici zijn van vroeg in de ochtend tot laat in de avond bezig met het verzamelen, verwerken, waarderen en produceren van informatie. Kamerleden leven elk in een eigen 'informatiewereld', deels bestaand uit gemeenschappelijke Haagse bronnen en landelijke media, maar ook uit persoonlijke contacten in politiek, overheid en samenleving. De informatiebronnen van een politicus zijn in betekenisvolle mate bepalend voor zijn politieke effectiviteit en zeggingskracht. Het betreft informatie over inhoud en achtergronden, over personen en belangen, over de maatschappelijke omgeving en informatie over processen, procedures en de 'policy windows' voor verandering (Kingdon). Informatie is een belangrijk wapen in de politieke strijd. Politiek is uiteindelijk gericht op het verkrijgen en uitoefenen van macht; is gezaghebbend waarden toedelen, is onderscheid maken, kiezen en selecteren. Iedere week opnieuw doet het parlement vele dwingende of richtinggevende uitspraken, via stemmingen over wetsvoorstellen, moties en amendementen. Daarmee bepaalt zij welke informatie als ordenend principe wordt geactiveerd. Het thema 'informatie en politiek' is echter zo alledaags dat er nauwelijks bij stil gestaan wordt. Dit onderzoek richt zich op de informatierelatie tussen regering en parlement en meer in het bijzonder op de informatiepositie van de Tweede Kamer. De probleemstelling van dit onderzoek luidt kortweg:

*Wat zijn de dominante patronen in het informatieverkeer tussen de regering en de Tweede Kamer, hoe kunnen deze vanuit theoretisch perspectief geduid worden en welke mogelijkheden bestaan er om deze informatierelatie te verbeteren?*

Preciezer geformuleerd:

1. *Wat zijn belangrijke mechanismen en patronen in het informatieverkeer tussen kabinet en Kamer zoals deze naar voren komen uit achtereenvolgens vijftienvier jaar parlementair onderzoek, de regelingen en praktijken aangaande contacten tussen Kamerleden en ambtenaren en uit de recente parlementaire geschiedenis? Welke informatiepatronen worden door Kamerleden als problematisch ervaren?*
2. *Welke staatsrechtelijke, politieke en bestuurlijke arrangementen liggen aan het informatieverkeer tussen kabinet en Kamer ten grondslag?*
3. *Wat zijn relevante ontwikkelingen in andere landen op het gebied van parlementaire informatievoorziening?*
4. *Welke alternatieve informatiearrangementen worden gearticuleerd door de verschillende betrokken actoren?*

## **Aanbevelingen in staccato**

### **Regulering**

- R.1 Maak afspraken over informatievoorziening tussen minister en ambtenaar
- R.2 Introduceer een 'informatie accountant'
- R.3 Ontwikkel een 'Informatieprotocol' tussen Kamer en kabinet
- R.4 Het parlement kan vaker gebruik maken van haar terugzendrecht
- R.5 Openbaar maken van onderzoeksrapporten
- R.6 De regering dient de Kamer te informeren over risico's en alternatieven
- R.7 Kamerleden moeten direct contact kunnen hebben met ambtenaren
- R.8 Herinterpretatie van de ministeriële verantwoordelijkheid is wenselijk
- R.9 Introduceer aansprakelijkheid voor misleidende informatie

### **Organisatie**

- O.1 Training en scholing Kamerleden
- O.2 Laat informatie vaker valideren
- O.3 Sterkere positie Commissievoorzitter
- O.4 Bied meer inhoudelijke ondersteuning en maatwerk
- O.5 Introduceer 'parlementair onderzoek light'
- O.6 Versterken fractieondersteuning
- O.7 Versterken ambtelijke staf parlement
- O.8 Versterken minderheidsrechten

### **Cultuur**

- C.1 Ontwikkel een cultuur van zelfbeperking
- C.2 Koester de ervaring van langzittende Kamerleden
- C.3 Verbeter het proces van vraagarticulatie
- C.4 Vasthoudendheid loont
- C.5 Afdwingen primaat informatievoorziening parlement

### **Verbindingen**

- V.1 Introductie Hearings
- V.2 Verbindingen rond maatschappelijke thema's via themacommissies
- V.3 Laat ambtenaren vaker verantwoording afleggen
- V.4 Organiseer dialogen met burgers rond specifieke kwesties
- V.5 Mobiliseer de 'civil society' rond toezicht en controle
- V.6 Ontwikkel nieuwe verbindingen tussen politiek en wetenschap

Om deze vragen te kunnen beantwoorden zijn in dit onderzoek de volgende methoden gehanteerd:

- interviews Kamerleden, topambtenaren, wetenschappers en voormalig bewindslieden (n=70)
- analyse van de sinds 1984 verrichte parlementaire enquêtes en onderzoeken (n=31) op informatieaspecten, inclusief een verdiepende casestudy naar de besluitvorming over Betuwelijn en HSL-Zuid,
- een zevental Delphi-bijeenkomsten met politici, ambtenaren en wetenschappers,
- analyse van de parlementaire geschiedenis over de regelingen aangaande contacten tussen Kamerleden en ambtenaren,
- internationaal vergelijkend onderzoek onder dertig landen, inclusief verdiepend onderzoek naar ontwikkelingen in de Verenigde Staten,
- twee procedures inzake de Wet openbaarheid bestuur (waarvan er een door de Raad van State gegrond verklaard werd),
- experiment met een 'interactieve dissertatie' in samenwerking met het blad PM,
- literatuuronderzoek en analyse parlementair discours over dit thema in de periode 2004-2009.

## Analyse parlementair onderzoek

De in dit onderzoek weergegeven analyse van 25 jaar parlementair onderzoek laat zien dat er sprake is van een terugkerend patroon van gebrekkige informatievoorziening door het kabinet aan de Kamer. De geconstateerde informatiegebreken lopen uiteen van onjuiste informatie, tekortschietende informatie, verhullende informatie, misleidende informatie, selectieve informatie tot overdadige informatie. Soms wordt ten onrechte een beroep gedaan op het vertrouwelijk karakter van informatie. Over beleidsopties en de verschillende argumentatielijnen wordt de Kamer doorgaans niet geïnformeerd. Informatievereisten voor voortgangsrapportages en expliciete Kamervragen vormen geen waarborg voor een goede informatievoorziening.

Ambtelijke selectie van informatie voor de minister is onontkoombaar. Over het algemeen genomen lijken deze selectieprocessen adequaat te verlopen; Nederland heeft een deskundig en loyaal ambtelijk apparaat ('t Hart 2002). De ambtelijke informatievoorziening aan de minister schiet echter ook regelmatig tekort. Soms wordt de minister cruciale informatie onthouden. Selectie van informatie in ambtelijke voorportalen is noodzakelijk, maar ook politiek relevante informatie bereikt niet altijd de minister. Er bestaan dertig redenen om de minister (nog) niet te informeren, welke deels legitiem en deels kwestieus zijn (Van Thijn 2004). Een terugkerend probleem is de gebrekkige uitwisseling van informatie tussen verschillende ambtelijke diensten. Bewindspersonen zijn zelf ook niet altijd expliciet in hun sturing en informatiebehoeften. Soms is er sprake van een cultuur waarin kritische geluiden zoveel mogelijk worden gedempt. De persoonlijke verhoudingen tussen minister en ambtenaren spelen hierbij een rol. Deze informatiegebreken tussen ambtenaren en ministers leiden er toe dat de minister de Kamer niet goed kan informeren.

Kabinet en Kamer hebben onvoldoende oog voor de uitvoering van beleid en de wijze waarop politieke beslissingen uitpakken in de uitvoeringspraktijk, zo blijkt uit een aantal parlementaire onderzoeken. Het luisteren naar het georganiseerd maatschappelijk middenveld biedt zeker geen garantie voor effectief beleid. In het politiek debat is er te weinig aandacht voor de mensen die centraal staan in de praktijk van de uitvoering, in de persoon van betrokken professionals en burgers.

De Kamer beschikt regelmatig over onvoldoende kennis en informatie om haar controlerende rol goed te kunnen vervullen. In sommige gevallen is deze kennis eenvoudigweg niet beschikbaar en in andere gevallen wordt de aanwezige kennis niet goed benut. Regelmatig is er sprake van een 'tunnelvisie' bij het kabinet of bij kabinet én Kamer. Er is onvoldoende zicht op reëel bestaande risico's, of de communicatie daarover laat te wensen over. De Kamer heeft weet niet goed hoe zij dient om te gaan met 'omstreden informatie'. De verkokering en fragmentatie in de ambtelijke, bestuurlijke en parlementaire behandeling, leiden tot gebrekkige besluitvorming.

Er is sprake van een aanzienlijke informatieasymmetrie tussen regering en parlement. Een minister heeft, afhankelijk van de omvang van zijn departement enkele honderden tot enkele duizenden beleidsambtenaren en kenniswerkers tot zijn beschikking. Daarnaast wordt hij bijgestaan door verschillende planbureaus en adviesraden en beschikken departementen over substantiële budgetten voor de inhuur van externe expertise. In vergelijking daarmee hebben Kamerleden een zeer beperkte staf met één persoonlijk medewerker en enige gedeelde ondersteuning vanuit de fracties en de ambtelijke organisatie van de Kamer. Verschillende parlementaire onderzoekscommissies constateren dat de Kamer over onvoldoende mogelijkheden en capaciteit beschikt die nodig is om haar controlerende rol goed te kunnen vervullen.

De Tweede Kamer schiet regelmatig ook zelf tekort in haar controlerende taak. De Kamer is soms kort van geheugen, gaat mee in de waan van de dag en laat politieke overwegingen met enige regelmaat prevaleren boven het scherp toetsen van het kabinetsbeleid. Een debat over de fundamentele afwegingen vindt niet altijd plaats. Gebrekkige informatie van het kabinet wordt door de Kamer doorgaans geaccepteerd. Coalitiebelangen en overwegingen, al dan niet gematerialiseerd in een regeerakkoord, winnen het regelmatig van een zelfbewuste dualistische houding van de Kamer.

Deze observaties vormen niet automatisch een representatief beeld van de informatierelaties in het openbaar bestuur. Zij zijn immers veelal gebaseerd op reconstructies van manifeste vormen van overheidsfalen, welke gesanctioneerd zijn met een parlementaire enquête of parlementair onderzoek. Het analyseren van uiteenlopende beleidsfiasco's kan met andere woorden leiden tot een te somber beeld van de informatievoorziening aan het parlement. Toch blijken deze mechanismen bij navraag onder betrokken actoren wel degelijk ook waarneembaar te zijn in het dagelijks informatieverkeer tussen regering en parlement.

## Muren tussen regering en parlement

*Vóór de Gouden Muur is het een geïmproviseerde janboel, daar krielt het volk in de luidruchtige chaos van het dagelijks leven, en dat daar niet alles in het honderd loopt is te danken aan de wereld achter de Gouden Muur. Als het oog van de cycloon ligt daar de wereld van de macht, in mysterieuze stilte, beheerst betrouwbaar, overzichtelijk als een schaakbord: een soort gelouterde wereld van platoonse Ideeën. Dat is althans het beeld dat de machtelozen vóór de Gouden Muur ervan hebben. Het wordt bevestigd door de donkere pakken, de geruisloze limousines, de bewaking, het protocol, de perfecte organisatie, de fluwelen rust in de paleizen en ministeries. Maar wie eenmaal werkelijk achter de Gouden Muur is geweest, zoals u en ik, die weet dat dat alleen schijn is en dat het daar in de besluitvorming net zo'n geïmproviseerde janboel is als er vóór, bij de mensen thuis, op de universiteit, in ziekenhuizen of bij bedrijven. (...) Wie mocht ontdekken – wat vrijwel onmogelijk is – hoe beleid wordt gemaakt, die zal zijn verdere leven moeten slijten met een fundamenteel gevoel van onveiligheid. (...) (Mulisch, De ontdekking van de hemel, 681-682)*

Het geschetste beeld van een Gouden Muur is om twee redenen interessant. Ten eerste is het beeld twintig jaar na dato opvallend gedateerd. Anno 2011 is het ontzag voor de macht waar Mulisch over sprak naar het zich laat aanzien volledig gekanteld. Het is zowel in de academia als aan de stamtafel gemeengoed om met grote laatdunkendheid te spreken over de kwaliteit van het politiek discours. Wie is er in Nederland nog onder de indruk van de wereld achter Gouden Muur? Kamerleden zouden alleen geïnteresseerd zijn in details en de korte termijn, uitmunten in oppervlakkigheid en zich louter richten op herverkiezing en scoren in de media. Na enige tijd ondergedompeld te zijn in het politiek debat, waag ik het deze algemene opvatting in twijfel te trekken. In de verschillende debatten tussen kabinet en Kamer en in de interne discussies binnen fracties die ik heb mogen meemaken werd regelmatig wel degelijk open en scherp gediscussieerd. Vooralsnog acht ik de conclusie gerechtvaardigd dat achter de muur vaak met meer energie, bezieling en intelligentie aan de oplossing van maatschappelijke vraagstukken gewerkt wordt dan de meeste commentatoren voor de muur voor mogelijk houden.

Het beeld van een Gouden Muur is echter vooral interessant als metafoor voor de informatierelatie tussen regering en parlement. In de loop van dit onderzoek ben ik op een drietal muren tussen regering en parlement gestuit, die een adequate informatieuitwisseling in de weg staan. In de literatuur over de Wet openbaarheid bestuur wordt wel gesproken over de 'rubberen muur'. Waar de Wob de transparantie van het overheidshandelen beoogt te versterken, wordt tegelijkertijd de meerderheid van de verzoeken om openbaarmaking afgewezen. De muren die opgetrokken zijn tussen regering en parlement zijn niet keihard, niet ondoordringbaar, niet voor ieder Kamerlid even hoog, maar ze zijn er wel. Deze muren zijn selectief permeabel, het zijn niet zozeer gouden muren, want ze zijn vagelijk doorzichtig. Het zijn 'matglazen muren'.

[illegible]

De drie muren in de informatierelatie tussen regering en parlement zijn:

1. de interpretatie van art. 68 Grondwet,
2. de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren (Oekaze Kok),
3. de regelingen opdrachtonderzoek (Arvodi).

#### **Muur 1: de interpretatie van art. 68 Grondwet**

De inlichtingenplicht van de regering is vastgelegd in art. 68 Grondwet, dat wel beschouwd wordt als één van de pijlers van het parlementair democratisch stelsel: *‘De ministers en de staatssecretarissen geven de kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering mondeling of schriftelijk de door een of meer leden verlangde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat.’* Stukken die bestemd zijn voor intern beraad binnen de overheid worden in beginsel niet openbaar gemaakt, omdat dat in strijd wordt geacht te zijn met het belang van de staat. Het gaat daarbij om alle documenten die binnen het openbaar bestuur circuleren en nog niet aan de Tweede Kamer of het publiek ter beschikking zijn gesteld. Zelfs beleidsopvattingen van externen die op uitnodiging van de overheid bij het interne beraad zijn betrokken vallen onder deze uitzonderingsgrond. Immers: *‘Voor een goede afweging van alle relevante aspecten is een gedachtewisseling in beslotenheid noodzakelijk’*, aldus de toelichting. Enkele jaren geleden stelde Donner als minister van Justitie dat stukken die bestemd zijn voor intern beraad niet aan de Kamer gestuurd mogen worden omdat dan de ministeriële verantwoordelijkheid niet meer zou kunnen functioneren. *‘De controle van de Kamer kan zich richten op feiten en argumenten die de politieke ambtsdrager tot zijn oordeel hebben doen komen, maar dat zijn niet automatisch alle gedachten die gewisseld zijn ter voorbereiding van een besluit. Voorwerpen voor controle van de Kamer zijn wel: de motivering die in een besluit wordt aangegeven, de feiten die daarvoor relevant worden geacht en de argumenten die daarvoor een dragend element zijn.’* Niet inbegrepen in deze informatieplicht zijn aldus de overige relevante feiten, de overwogen varianten en de risico's die samenhangen met het voorgenomen besluit.

De verschillen in informatiepositie van de verschillende Hoge Colleges van Staat – Tweede Kamer en Algemene Rekenkamer – zijn in dit kader opmerkelijk. De Algemene Rekenkamer beschikt in haar dagelijks werk over verdergaande bevoegdheden voor het vergaren van informatie dan de Tweede Kamer. Zo kan de Rekenkamer ambtenaren bevragen over beleidsinhoudelijke kwesties en heeft zij toegang tot alle documenten binnen departementen, ook stukken die bestemd zijn voor intern beraad. De Tweede Kamer heeft deze bevoegdheden alleen in de uitzonderlijke situatie van een parlementaire enquête. Deze incongruentie in de informatiepositie van beide Hoge Colleges van Staat lijkt ook bij nadere beschouwing niet goed te rechtvaardigen. Het verdient aanbeveling dat het parlement het initiatief neemt tot een verruiming van de interpretatie van de informatieplicht ex art. 68 Grondwet.

#### **Muur 2: de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren (Oekaze Kok)**

Sinds het begin van de jaren zeventig vormt de relatie tussen Kamerleden en ambtenaren een regelmatig terugkerend thema in het politiek debat tussen Kamer en kabinet. In sequenties van ongeveer 7 jaar betreft het de Aanwijzingen Biesheuvel 1972,

Aanwijzingen Van Agt 1980, Commissie Dolman 1985, Commissie Deetman 1993, Aanwijzingen Kok 1998, Commissie Duivesteyn 2004, Toegang Planbureaus 2009. Het discours over de relatie tussen Kamerleden en ambtenaren heeft betrekking op vijf deelthema's:

- Vrijheid van meningsuiting van ambtenaren
- Toegang Kamer tot adviesraden
- Toegang Kamer tot planbureaus
- Contacten Kamercommissies – ambtenaren
- Contacten individuele Kamerleden – ambtenaren

In de strijd tussen Kamer en kabinet omtrent toegang tot ambtelijke kennis pleegt de Kamer vaak het onderspit te delven of eerder ingenomen stellingnames niet af te dwingen.<sup>691</sup> In enkele gevallen heeft de Kamer vasthoudendheid betoond, uitmondend in de toegang van Kamerleden tot adviesorganen via het rapport Raad op maat (1993) en de toegang van de Kamer tot de planbureaus (Motie Koopmans, 2009). De belangrijkste regimeverandering in de periode 1972 – 2009 is het geclausuleerd verbod op contacten tussen *individuele* Kamerleden en ambtenaren in 1998.

Er bestaan bij Kamerleden, bewindslieden, ambtenaren en wetenschappers uiteenlopende opvattingen over de *aard en interpretatie* van de Aanwijzingen 1998. Ook de *praktijk* is veelkleuriger dan de formele regeling doet vermoeden. De Aanwijzingen van 1998 worden daarnaast in *normatieve termen* opmerkelijk uiteenlopend gewaardeerd. Het onderscheid tussen ‘technische informatie’ en ‘beleidsinhoudelijke informatie’ is volgens veel betrokkenen nauwelijks te maken. Hoewel dit reeds 30 jaar geconstateerd wordt, vormt dit onderscheid nog steeds een constituerend element van de huidige regeling aangaande politiek-ambtelijke contacten.

Het huidige regime aangaande politiek-ambtelijke contacten leidt de facto tot een informatievoorsprong van de regering ten opzichte van het parlement en binnen het parlement tot een informatievoorsprong van Kamerleden die deel uitmaken van coalitiefracties ten opzichte van Kamerleden die deel uitmaken van oppositiefracties. De Oekaze Kok is voor veel ambtenaren uitgegroeid tot een bijna iconisch begrip. De letterlijke inhoud is misschien niet eens zozeer van belang; het gaat erom hoe deze collectief geïnterpreteerd wordt (Noordegraaf). Bestaande machts- en coalitieverhoudingen en persoonlijke relaties blijken in aanzienlijke mate bepalend te zijn voor de mate waarin Kamerleden informatie kunnen krijgen van ambtenaren.

De heersende interpretatie van de ministeriële verantwoordelijkheid leidt de facto tot het afschermen van ideeën van ambtenaren van het publiek debat. Indien het parlement haar controlerende rol goed wil kunnen uitvoeren, dient zij de beschikking te hebben over alle relevante overwegingen, risico's en beleidsalternatieven. In een kennissamenleving draait het om het combineren van kennis, ideeën en nieuwe inzichten. Er zijn geen dwingende redenen om de ideeën van ambtenaren daarvan uit te zonderen, of in het publiek debat als onaanraakbaar te beschouwen. De ministeriële verantwoordelijkheid voor uitlatingen van ambtenaren is vanuit het perspectief van



de kennis- en innovatietheorie een historische anomalie die een nieuwe interpretatie verdient.

Het verdient aanbeveling dat de Kamer druk zet op het kabinet om de 'Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren' (Oekaze Kok) in te trekken. Bij gebrek aan bereidheid van het kabinet kan de Tweede Kamer deze Aanwijzingen feitelijk overrulen via een initiatief wetsontwerp dat inspiratie kan vinden in de Amerikaanse Lloyd-LaFollette Act, waarin deze toegang wettelijk werd geregeld: 'Een ambtenaar in rijksdienst mag niet afgehouden worden van de vrije en onbelemmerde toegang tot de volksvertegenwoordiging.'<sup>692</sup> Het omgekeerde geldt mijns inziens nog in sterkere mate: Volksvertegenwoordigers mogen niet afgehouden worden van de kennis, ideeën en inzichten die leven binnen de ambtelijke diensten in het openbaar bestuur.

### **Muur 3: de regelingen opdrachtonderzoek (Arvodi)**

De informatiepositie van de Tweede Kamer kan verder versterkt worden indien zij toegang krijgt tot de met publiek geld in opdracht van departementen geproduceerde kennisproducten van universiteiten, kennisinstellingen of adviesbureaus. De huidige regeling bepaalt dat het eigendom van opdrachtonderzoek overgaat op het opdrachtgevende departement (Arvodi-regels).<sup>693</sup> Het is vervolgens aan het departement om te beslissen of het onderzoek al dan niet openbaar wordt gemaakt. In 2005 bracht de KNAW over deze materie een advies aan de minister van OCW uit onder de titel 'Wetenschap op bestelling'.<sup>694</sup> Dit advies behandelt de waarborgen die kunnen worden geschapen voor de wetenschappelijke onafhankelijkheid van opdrachtonderzoek door onderzoekers in de publieke sector in opdracht van derden. Uit het onderzoek dat ten grondslag ligt aan het advies blijkt dat er ontsporingen optreden. De opzet, de gegevensverzameling en de interpretatie van het onderzoek worden soms aangepast om een voor de opdrachtgever gunstige uitkomst te verkrijgen. De publicatie van de uitkomsten wordt soms verhinderd, vertraagd of aangepast aan de wensen van de opdrachtgever. *'De Algemene Rijksvoorwaarden voor het verstrekken van Opdrachten tot het verrichten van Diensten stellen aan onderzoekinstellingen eisen die strijdig zijn met onafhankelijk onderzoek. Ze zijn op diverse punten strijdig met de uitgangspunten van academische vrijheid en belemmeren de uitvoering van onafhankelijk opdrachtonderzoek. Ze eisen bijvoorbeeld standaard geheimhouding van resultaten, overdracht van intellectueel eigendom en auteursrecht.(...).'*<sup>695</sup> De rijksoverheid dient volgens de KNAW de volgende uitgangspunten steeds te hanteren en vast te leggen in een centraal convenant tussen departementen:

- De keuze van onderzoeksmethoden is uitsluitend afgestemd op het doel van waarheidvinding en niet op externe doelen, zoals politieke beïnvloeding.
- Op de onderzoekresultaten heeft de opdrachtgever geen invloed.
- Selectie of weglating van onderzoekresultaten vindt niet plaats.
- Conclusies worden getrokken op basis van de resultaten.
- Wetenschappelijke onderzoekresultaten worden gepubliceerd ongeacht of ze gunstig of ongunstig zijn voor de opdrachtgever.

Het kabinet liet als reactie op dit advies weten geen aanleiding te zien deze aanbevelingen over te nemen.<sup>696</sup> Zelfregulering binnen de sector via de gedragscode van de VSNU bevat volgens het kabinet voldoende waarborgen voor onafhankelijk en transparant opdrachtonderzoek. Overigens hanteert de Tweede Kamer ook zelf de Arvodi-regels bij onderzoek dat verricht wordt in opdracht van de Kamer. In een tiental Europese landen worden kritische rapporten van onderzoeksbureaus of contra-expertises binnen het departement wel openbaar gemaakt. De regels voor inkoop van externe kennis (Arvodi-regels) dienen aangepast te worden.

*Van welke aard is de Gouden Muur? De machtelozen denken dat zij bestaat uit de gestolde majesteit van de machtigen (...). Maar in werkelijkheid is zij geen produkt van de machtigen, maar van de machtelozen zelf: zij is de uitkristallisatie van hun eigen verering, ontzag en vrees. Maar als de machtelozen dus in feite niets anders vereren dan hun eigen verering, alleen ontzag hebben voor hun eigen ontzag en alleen hun eigen vrees vrezen (...)?’ (Mulisch, 1995:683)*

## Reflectie

Informatie is een meerduidig en ambigu begrip, in het bijzonder vanwege het feit dat zender én ontvanger een rol als betekenisgever vervullen. In het denken over informatie staat het perspectief van de zender doorgaans centraal, terwijl de uiteindelijke betekenisgeving plaats vindt door de ontvanger. Hierboven zijn drie staatsrechtelijke en bestuursrechtelijke muren geschetst die een adequate informatievoorziening aan het parlement in de weg staan. Het is uiteindelijk aan de Kamer om deze muren te slechten. Een zelfbewust parlement kan haar primaat op het gebied van haar eigen informatievoorziening opeisen en toegang afdwingen tot de kennis, ideeën en rapporten die circuleren binnen het openbaar bestuur. De Tweede Kamer kan ook een aantal maatregelen nemen op het gebied van cultuur en organisatie ter versterking van de eigen informatiepositie. Zo kan een cultuur van zelfbeperking bijdragen aan de effectiviteit van de gehanteerde instrumenten. Enkele breed gedragen en scherp geformuleerde Kamervragen kunnen meer opleveren dan de vele schoten hagel die regelmatig op de regering worden afgevuurd. Het verbeteren van het proces van vraagarticulatie, het koesteren van ervaring en het gericht trainen van Kamerleden op informatieaspecten kunnen een aanzienlijk rendement opleveren. Het versterken van de interne ondersteuning van Kamerleden en het bieden van maatwerk door de ambtelijke organisatie kunnen ook bijdragen aan het versterken van de informatiepositie van de Kamer. Tenslotte geldt dat 'vasthoudendheid loont'. Een Kamerlid dat goed geïnformeerd wil worden, dient waar nodig kwesties opnieuw te agenderen en bij gebrekkige beantwoording door te vragen en opnieuw door te vragen. Dit vergt volharding en vasthoudendheid van individuele Kamerleden, maar doet ook een beroep op het parlementair bewustzijn van de Kamer als geheel: over de politieke conclusies kunnen de meningen verschillen, maar de informatie die ten grondslag ligt aan het politiek debat dient op orde te zijn.

De informatierelatie tussen parlement en regering vertoont de kenmerken van de informatie asymmetrie zoals die in de principaal-agentbenadering wordt beschreven. Het instrumentarium dat de principaal ten dienste staat om een adequate informatievoorziening door de agent te borgen bestaat uit:

- de selectie van de agent,
- het maken van afspraken over de informatievoorziening,
- periodieke monitoring en rapportage,
- het organiseren van voldoende checks and balances en het voorkomen van een informatiemonopolie.

Indien deze instrumenten betrokken worden op de actuele informatierelaties tussen regering en parlement in Nederland, kan geconcludeerd worden dat in het afgelopen decennium weliswaar enkele betekenisvolle stappen zijn gezet in de richting van een adequate informatievoorziening, maar dat het parlement als principaal toch vooral afhankelijk is van de welwillendheid van de regering om adequate informatie te verstrekken. Dit komt onder andere tot uitdrukking in de gegroeide praktijk rond het vragenrecht, een van de meest gebruikte instrumenten van het parlement. Kamervragen worden regelmatig gebrekkig beantwoord. De praktijk rond (de beantwoording van) Kamervragen kan worden samengevat in een aforisme: *Het stellen van de juiste vragen is een kunst; het krijgen van de juiste antwoorden een genade.*

De belangrijkste karakteristiek voor het beschrijven van de Tweede Kamer is volgens Kamerleden het onderscheid tussen regering en coalitiefracties enerzijds en oppositiefracties anderzijds. Coalitiepartijen worden vaak eerder geïnformeerd door het departement en oppositiepartijen hebben vaak een informatie achterstand ten opzichte van de coalitiefracties.

Het gebruik van informatie in politieke oordeelsvorming is lastig meetbaar. Wel zijn een reeks factoren te benoemen die van invloed zijn op het benutten van informatie in besluitvorming. Een aantal factoren heeft betrekking op de zender van de informatie: de gezaghebbendheid van de bron, de nabijheid van de zender, de helderheid van de boodschap, de timing en de energie en persoonlijke kwaliteiten van de boodschapper. Andere factoren hebben betrekking op de omstandigheden zoals de politieke of maatschappelijke urgentie, de vraag of er sprake is van een 'policy window' en de mate waarin een onderwerp reeds gepolitiseerd is. Indien dit laatste het geval is, zal informatie slechts gebruikt worden voor zover zij van strategisch nut is.

Kennis en informatie worden beschouwd als sleutelfactoren voor het innovatief vermogen van een organisatie. Auteurs als Willke en Weick constateren dat het belangrijkste verschil tussen innovatieve organisaties en niet-innovatieve organisaties, tussen 'best performers' en 'bad performers' gelegen is in de wijze waarop de kennisinfrastructuur is georganiseerd en de mate waarin informatie wordt gedeeld met anderen binnen en buiten de organisatie. De bestaande informatie-arrangementen tussen regering en parlement belemmeren het innovatief vermogen van het openbaar bestuur.

In de periode 2007-2010 zijn in het kader van dit onderzoek verschillende vragen uitgezet bij het ECPRD-netwerk, een netwerk van onderzoeksbureaus en informatie-diensten van parlementen. In ongeveer tweederde van de onderzochte westerse democratieën (n=30) heeft in de afgelopen vijftien jaar enigerlei vorm van parlementaire zelfreflectie plaatsgevonden. De belangrijkste vernieuwingen zijn samen te vatten in een viertal clusters: verscherpen evaluatie en verantwoording, versterken parlementaire minderheidsrechten, uitbreiden interactie met de samenleving en instellen toekomstcommissies. Hoewel elk land een heel eigen geschiedenis, staatkundige structuur en stelsel van politieke besluitvormingsarrangementen kent, is het mogelijk om de verschillende ontwikkelingen te vergelijken en waar mogelijk lessen te trekken uit ervaringen die in andere landen zijn opgedaan. Nederland kan een aantal gevestigde praktijken of democratische innovaties in overweging nemen die in andere landen voorzichtig worden uitgetoetst of met succes zijn beproefd.

In de internationale vergelijking is relatief veel aandacht geschonken aan de wijze waarop de informatievoorziening aan het Congres in de Verenigde Staten is georganiseerd. Het Congres in de VS heeft een uitgebreid arsenaal aan constitutionele instrumenten om haar wetgevende en controlerende taken ook te kunnen uitvoeren (hearings, subpoena, contempt). Het Congres is in termen van ondersteuning veel beter bedeed dan haar Europese zusterparlementen, ook indien dit gecorrigeerd wordt voor de omvang van de staat en de verschillende taken en rollen. Dit geldt voor de ondersteuning door persoonlijk medewerkers en Commissiestaven, maar komt ook tot uitdrukking in de beschikbaarheid van omvangrijke gespecialiseerde organisaties als CBO, CRS en GAO<sup>697</sup>. In de VS is de controlerende taak van het parlement geïnstitutionaliseerd in aparte oversight commissies die zich volledig toeleggen op toezicht en controle. Veel gehanteerde methoden voor oversight onderzoek zijn: *staff communication with agency personnel, program evaluations done by congressional support agencies, oversight hearings, staff investigations and field studies, program reauthorization hearings*.<sup>698</sup>

Het is opmerkelijk dat deze vijf methoden, die in Amerika frequent worden ingezet om de Executief te controleren, in Nederland nauwelijks toepassing vinden. Het Congres in de VS heeft direct toegang tot kennis van ambtenaren binnen departementen. Ieder jaar worden duizenden hearings gehouden, waarbij experts, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en ambtenaren gehoord worden. In de VS spreekt het voor zich om als lid van het Congres contact te kunnen hebben met ambtenaren, teneinde de constitutionele taken op het gebied van wetgeving en controle goed uit te kunnen voeren. Ambtenaren in de VS kunnen in beginsel zonder toestemming van hun minister contact leggen met Members of Congress. In Nederland mogen ambtenaren geen contact hebben met Kamerleden, dan na voorafgaande toestemming van de minister. In de VS is er sprake van externe controle door non gouvernementele organisaties op het gebied van transparantie en oversight. Het verschil met Nederland is opmerkelijk; ons land kent nauwelijks een traditie van een actieve civil society op het gebied van oversight en transparantie.

Vanuit een literaire analogie is de informatierelatie tussen regering en parlement te beschouwen als een kralenspel. In 1943 beschreef Hesse in 'Das Glasperlenspiel' een denkbeeldige samenleving Kastalië in het jaar 2200; enkele jaren later ontving hij daarvoor de Nobelprijs voor literatuur. Het kralenspel beschouw ik als een metafoor voor het spelen met informatie, ofwel het spelen met betekenis. Een spel dat zich in de relatie tussen regering en parlement iedere dag opnieuw voltrekt in honderden interacties, waarbij de meeste spelen ter plekke vervluchten, terwijl andere spelen blijvende betekenis hebben en de basis vormen voor de meest uiteenlopende bewerkingen. Iedere boodschap die politici formuleren is het ordenen en herordenen van woorden en zinnen tot een eenduidig en overtuigend geheel. De meeste kralen laten Kamerleden door hun vingers glijden, maar sommige kralen vinden ze aantrekkelijk en die kralen verzamelen ze in speciale vakjes in hun hoofd, of in fysieke of digitale mapjes, om vroeger of later te gebruiken in gesprekken of geschriften. Politiek is de kunst om op het juiste moment de juiste kralen te rijgen. Het vergt een bijzonder combinatievermogen om - in een context van een meerpartijendemocratie waarin concurrentie om de kiezersgunst continu aanwezig is - kralen zodanig te recombineren dat zij gedragen worden door een politieke meerderheid.

### Centrale aanbevelingen

1. De in de publieke sector geproduceerde informatie dient in beginsel actief openbaar gemaakt te worden, met scherp geclausuleerde uitzonderingen voor staatsgeheimen, bedrijfsgeheimen en met eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. De overheid heeft de plicht deze informatie in geordende en toegankelijke vorm ter beschikking te stellen aan het parlement en de samenleving.
2. Het parlement dient, teneinde zijn controlerende rol goed te kunnen vervullen, het kabinet te instrueren dat het in de toekomst door het kabinet uit hoofde van art. 68 Grondwet geïnformeerd wil worden over alle relevante aspecten die verbonden zijn aan het betreffende kabinetsvoorstel. Bijzondere markering verdienen:
  - a. de actieve informatieplicht, uit *eigener beweging*
  - b. informatie over *alle relevante feiten*,
  - c. de *gehanteerde argumenten*,
  - d. de *overwogen varianten* en
  - e. *mogelijke risico's en negatieve gevolgen*.
3. Indien het parlement zijn controlerende rol goed wil kunnen uitvoeren, dient het toegang te hebben tot alle relevante overwegingen, risico's en beleidsalternatieven, ook indien zij leven in de boezem van het openbaar bestuur. Volksvertegenwoordigers mogen niet afgehouden worden van de kennis, ideeën en inzichten die leven binnen ambtelijke diensten. Het verdient aanbeveling dat de Kamer het kabinet beweegt om de 'Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren' (Oekaze Kok) in te trekken. Bij gebrek aan bereidheid van het kabinet kan de Kamer deze toegang regelen via een initiatief wetsontwerp. De ministeriële verantwoordelijkheid voor uittalingen van ambtenaren verdient op dit aspect herinterpretatie.

4. De met publiek geld gefinancierde kennisproducten, zoals onderzoeken en adviezen van universiteiten, bureaus en kennisinstellingen, welke verricht zijn in opdracht van departementen, dienen actief toegankelijk gemaakt te worden voor het parlement en het publiek.
5. De informatiepositie van het parlement is voor een belangrijk deel afhankelijk van de cultuur en organisatie van de Tweede Kamer. Maatregelen ter versterking hiervan zijn het opstellen van een eigen onderzoeksagenda van het parlement (voortvloeiend uit parlementaire zelfreflectie), een cultuur van zelfbeperking, focus en persistentie, het verbeteren van het proces van vraagarticulatie, het scholen en trainen van Kamerleden op informatieaspecten en het versterken van de interne ondersteuning van Kamerleden.
6. Het parlement dient het voortouw te nemen in het organiseren van nieuwe verbandingen met wetenschap en civil society. Op deze wijze kunnen nieuwe ideeën, robuuste inzichten en maatschappelijke preferenties een passende rol vervullen in het proces van politieke oordeelsvorming.

## Resumé

Politieke informatievoorziening is een cruciaal thema in uiteenlopende dossiers als de politieke steun aan de oorlog in Irak, de val van het tweede kabinet Balkenende, de besluitvorming over de Betuwelijn, de aanpak van de kredietcrisis, het JSF-dossier, de Catshuisbrand, VBTB en Verantwoordingsdag. Er is sprake van een patroon van informatiegebreken in het informatieverkeer tussen kabinet en Kamer. Voorbeelden zijn overdadige informatie of juist tekortschietende informatie en het kleuren, verhullen of temporiseren van informatie. Een analyse van 25 jaar parlementair onderzoek toont een patroon van informatieproblemen tussen ambtenaar en minister, tussen regering en parlement en van een Tweede Kamer die op informatiegebied met regelmaat aan de leiband van de regering loopt.

De toegang tot adequate informatie – over maatschappelijke problemen en de mogelijkheden tot beïnvloeding daarvan – is ongelijk verdeeld. Dit toegangsregime wordt deels bepaald door individuele functies, capaciteiten, rolopvattingen en netwerkvaardigheden, maar wordt voorts formeel gereguleerd via formele toegangsarrangementen als geregeld in de grondwet en in verschillende wettelijke en departementale regelingen. Machtige actoren beschikken doorgaans over meer informatie, over de mogelijkheid om extra informatie te verwerven én over het vermogen tot het selecteren en sturen van informatie. Zij hebben meer kennis over het verleden en bepalen welke informatie een preferent deel uitmaakt van het toekomstig discours, bijvoorbeeld in de vorm van beleidsvoorstellen. Ministeries zijn met hun duizenden professionele informatiewerkers een grootmacht op het gebied van informatieverwerving en selectie. ‘Hij die uit te maken heeft, wat er sterft en verder leeft’.<sup>699</sup> De bestaande formele restricties op toegang tot informatie vormen belangrijke bronnen van machtsverschillen en reduceren de democratische en maatschappelijke oplossingscapaciteit. Adequate informatie vormt geen voldoende voorwaarde maar wel een noodzakelijke voorwaarde voor het uitoefenen van democratische en politieke invloed.

Het primaat van de informatievoorziening aan het parlement behoort in een volwassen democratie bij het parlement te liggen. Dit is in Nederland anno 2010 de iure en de facto slechts in beperkte mate het geval. De informatie arena waarin kabinet en Kamer opereren wordt in betekenisvolle mate gereguleerd, beheerd en beheerst door het kabinet. Constituerende mechanismen hierbij zijn de interpretatie van art. 68 Grondwet, de Oekaze Kok, de Wet openbaarheid bestuur en de Arvodi-regels. De facto geldt dat de regering doorgaans dié informatie verstrekt die zij wenst te verstrekken. De heersende interpretatie van de ministeriële verantwoordelijkheid leidt de facto tot het afschermen van ideeën van ambtenaren van het publiek debat. In een kennissamenleving draait het om het combineren van kennis, ideeën en nieuwe inzichten, niet alleen in het bedrijfsleven, maar ook in het openbaar bestuur. Er zijn geen dwingende redenen om de ideeën van ambtenaren daarvan uit te zonderen, of in het publiek debat als onaanraakbaar te beschouwen. Het geclausuleerd verbod op communicatie tussen twee kernspelers in het openbaar bestuur – volksvertegenwoordigers en ambtenaren – is maatschappelijk weinig productief. De ministeriële verantwoordelijkheid verdient op dit aspect herinterpretatie. De Tweede Kamer heeft nieuwe bevoegdheden, instrumenten en capaciteiten nodig op het gebied van informatievergaring en verwerking om haar controlerende rol goed te kunnen vervullen. Het gaat daarbij om uiteenlopende maatregelen en interventies die zich laten categoriseren in ‘regulering’, ‘organisatie’, ‘cultuur’ en ‘nieuwe verbindingen’.

Het discours over dit thema is in zekere zin terug te voeren op de strijd tussen staatsrechtelijke zuiverheid, met haar nadruk op de *scheiding* der machten, en de inzichten vanuit de innovatietheorie, met haar nadruk op het leggen van *nieuwe verbindingen*. Het geldend staatsrecht kan beschouwd worden als een in hoge mate zelfreferentieel systeem, met een vooral juridische rationaliteit. Het paste bij de verhoudingen van de 19-e eeuw, maar begint in de 21-ste eeuw steeds meer te wringen met reëel bestaande maatschappelijke ontwikkelingen. In het staatsrecht wordt geen aandacht geschonken aan de voorwaarden die nodig zijn voor het nemen van kwalitatief hoogwaardige besluiten in een zich ontwikkelende deliberatieve democratie. Op basis van de in dit onderzoek geschetste bevindingen lijkt het niet zozeer de vraag of, maar veeleer wanneer het levend staatsrecht zich zal aanpassen aan de veranderende maatschappelijke werkelijkheid. Er bestaat een positieve relatie tussen toegang tot informatie en het realiseren van maatschappelijk nut. *‘The open exchange of ideas is believed by our society to be the best mechanism for the ultimate evolution of solutions.’* (Sadofsky). Deze overwegingen behoren leidend te zijn bij het ontwikkelen van de informatiepositie van het parlement. De kracht van democratie is te leren en via een open dialoog over problemen, ideeën en argumenten tot de best mogelijke oplossingen te komen. Het parlement kan het selectief informatiemonopolie van de regering doorbreken door nieuwe informatieverhoudingen expliciet te markeren.

## Noten

*'De noten die je niet speelt zijn net zo belangrijk, of zelfs belangrijker dan de noten die je wel speelt.'*

(Miles Davis)

[illegible]



Hoe vertellen we het de Kamer?

## Noten

### Leeswijzer op maat

- 1 L. Carroll
- 2 Ibid.

### Hoofdstuk 1

- 3 Dit onderzoek beoogt de informatiepositie van het parlement, meer in het bijzonder van de informatierelatie tussen parlement en regering, scherp te analyseren. Het wil de vinger leggen op een aantal cruciale mechanismen en 'zere plekken' in ons politiek bestel. Deze benadering kan gemakkelijk het zicht ontnemen op de aanwezige positief te duiden regelingen, gewoonten en gebruiken. In algemene zin geldt dat Nederland een land is dat redelijk goed bestuurd wordt. De besluitvorming is relatief effectief en democratisch. Klachten over de politiek en het parlement zijn van alle landen en van alle tijden. Waarvan akte.
- 4 Volgens In 't Veld is dit nog een simplificatie van de werkelijkheid. Ook de geschiedenis van de interactie, de relatie tussen zender en ontvanger en andere omstandigheden van het geval spelen een rol in het proces van betekenisgeving.
- 5 Het aspect 'controle' heeft kan op verschillende manieren geïnterpreteerd worden. Het Engelse 'control' betekent het vooraf kunnen controleren: 'in control' zijn. Het Duitse 'Mitbestimmung' wijst op de mogelijkheid om – samen met anderen – de bestemming te kunnen bepalen. Het Franse 'contrôle' wijst op achteraf controleren. De controlerende rol van de Nederlandse Kamer komt het meest overeen met de Franse betekenis. 'De regering regeert en de Kamer controleert' luidt het algemeen aanvaarde adagium. Op onderdelen is er ook zeker sprake van vormen van 'Mitbestimmung'.
- 6 Packenham onderscheidt op basis van vergelijkend internationaal onderzoek tussen de vijftien en twintig parlementaire functies, beschreven in Van Schendelen 1975:212.
- 7 Van Schendelen 1984:37
- 8 W. van de Donk, interview met de auteur
- 9 Zie o.a. Daalder e.a. 1971, Van Schendelen e.a. 1981, Thomassen e.a. 1992, Rob 2007
- 10 Over de taak van de Europa-adviseurs in de Kamer stelt Huisinga in een interview met de auteur onder meer: *'Een belangrijke rol voor de commissie-adviseurs Europa is de prioritering van alle regels en voorstellen die op de Kamer afkomen. Er is namelijk heel veel gaande dus het gaat erom die dingen te selecteren waar Nederland zich daadwerkelijk druk om moet maken. Voorbeelden uit het verleden waarbij Nederland heeft zitten slapen zijn de Vogelrichtlijn en de eisen op het gebied van luchtkwaliteit. Daarom is een actieve ambtelijke club nodig die dat in de gaten houdt. Het maken van een stafnotitie gebeurt naar eer en geweten op basis van deskundigheid en met een antennen voor politieke gevoeligheid. In Scandinavië wordt gewerkt met een soort 'schiftingscommissie', bestaande uit parlementariërs, die van de 80 mogelijke onderwerpen er 10 selecteert voor behandeling in het parlement.*
- 11 Er is veel kritiek op de rol van de media en de 'volgzaamheid' van Kamerleden in deze. Zie in deze zin bijvoorbeeld Tineke Netelenbos (PvdA): *'Nu is er een veel grotere dynamiek*

*die ertoe leidt dat je bijna elke avond met je gezicht op tv moet komen, om kans te maken op herverkiezing. De Kamer loopt achter de media aan, in plaats van andersom.' In de praktijk bestaat er vooral een grote wederzijdse afhankelijkheid tussen journalisten en politici. Journalisten worden door Kamerleden niet alleen gewaardeerd als 'kanalen voor exposure', maar sommigen zien hen ook als waardevolle informatiebronnen. En niet alleen vanwege hetgeen reeds in druk is verschenen. 'Een goede band met de media is belangrijk. Kranten beschikken over veel verschillende bronnen. Indien je voldoende rondloopt in het Kamergebouw en met enige regelmaat koffie gaat drinken, hoor je nog eens wat. Het kan heel nuttig zijn om informatie te krijgen die pas de volgende dag in de krant verschijnt.'* (Van de Camp, CDA)

- 12 Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 371, nr. 14 en nr. 36
- 13 Zie onder andere Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, kst. 26 488, nr. 168
- 14 *'Een goede en betrouwbare informatiehuishouding is van vitaal belang voor de overheid. Politiek en ambtelijk management gaan echter betrekkelijk zorgeloos met dit belang om. De aandacht voor een ordentelijke informatiehuishouding schiet structureel te kort. (...) Doorgaan op dezelfde weg betekent volgens de Raden onvermijdelijk de aantasting van belangrijke rechtsstatelijke waarden zoals transparantie, zorgvuldigheid, verantwoording en verantwoordelijkheid.'* Uit: aanbiedingsbrief Raad voor Cultuur en Raad voor het openbaar bestuur bij advies 'Informatie: grondstof met toekomstwaarde' (2008)
- 15 Reglement van Orde van de Tweede Kamer, hoofdstuk XI: 'Het vragen van inlichtingen aan de regering,' oktober 2008, p. 53-56
- 16 Aldus art. 133, lid 2 RvO
- 17 Brief Griffier, '10 gulden regels', 17 oktober 2007
- 18 H. Bakker, interview met de auteur
- 19 M. Hermans, interview met de auteur
- 20 W. van de Camp, interview met de auteur. De hiernavolgende citaten van Kamerleden en andere betrokkenen zijn tenzij anders vermeld, afkomstig uit interviews met de auteur.
- 21 Topambtenaar, geciteerd in 't Hart, 2002:127
- 22 Ibid. p. 143-144
- 23 Ibid. p. 146
- 24 't Hart, 2002:333
- 25 Rob, Niet teveel gevraagd!; Een analyse van Kamervragen, juni 2005
- 26 In deze zin Roos Vermeij (PvdA): *'Onlangs hoorde ik van een kwestie in de regio, er waren problemen met een Gedeputeerde en er was echt iets raars aan de hand. Ik heb toen Kamervragen gesteld en de gemeente in kwestie is daar uiteindelijk erg mee geholpen geweest. De vraag en het vervolg daarop hebben een enorm effect gehad.'* (interview met de auteur)
- 27 Handelingen 1973-1974, Aanhangsel nr. 28, geciteerd in Franssen en Van Schagen, 1990:157.
- 28 W.H. de Beaufort, in Pauw e.a, 2004:19
- 29 Bijvoorbeeld: twee parkeergarages, of twintig ha land ten behoeve van de Ecologische Hoofdstructuur, of tweehonderd reïntegratietrajecten, of....

- 30 Zie o.a. Rob, 2005:23, met verwijzing naar eerder onderzoek van Van Kemenade en Berends
- 31 De wijze van informatieverwerking is in hoge mate persoonsgebonden. Hoewel het buiten het bestek van dit onderzoek valt, is het interessant om te onderzoeken in hoeverre het informatieverwerkingsproces gerelateerd is aan de rolopvatting van Kamerleden. In de literatuur worden verschillende type volksvertegenwoordigers onderscheiden: de tribuun die maatschappelijke preferenties registreert en verwoord, de initiatiefnemer die nieuwe voorstellen agendeert bij kabinet en Kamer, de opportunist die zich met name richt op herverkiezing, de ritualist die zich geruisloos voegt in de lopende routines van het parlementair proces en de bemiddelaar die zich richt op het verzoenen van tegenstrijdige belangen en opvattingen binnen de Kamer en tussen kabinet en Kamer. (zie o.a. Wahlke, Patterson en meer recent over rolopvattingen van publieke managers Noordegraaf e.a.). Het expliciteren van rollen bij competentie-ontwikkeling, werving en selectie van functies in het publieke domein lijkt desalniettemin nog een relatief onontgonnen gebied te zijn, zowel in de praktijk van het openbaar bestuur als in de theorievorming.
- 32 Inschatting op basis van verschillende interviews met Kamerleden.
- 33 In deze zin ook Patton: *'Where the personal factor emerges, where some person takes direct personal responsibility for getting information to the right people, evaluations have an impact. Where the personal factor is absent, there is a marked absence of impact. Utilization is not simply determined by some configuration of abstract factors; it is determined in large part by real, live caring human beings.'* (Patton, 1977:158).
- 34 Rosenthal verwijst daarbij naar recent onderzoek in de consumentenpsychologie. *'Een potentiële koper van een tweedehandsauto gaat naar allerlei vergelijkingssites om zich te laten informeren wat de beste koop is. Hij heeft zijn hoofd vol met allerlei informatie als hij zijn buurman tegen komt. Die zegt: 'joh, je moet deze auto kopen, die loopt als een zonnetje'. En uiteindelijk koopt hij de auto van de overbuurman. Een dergelijk mechanisme is ook waarneembaar in de politiek. Vaak zie je in het politiek debat de inbreng terugkeren die een politicus de laatste week heeft gehoord. Wie het laatst lacht, lacht het best.'* (interview met de auteur)
- 35 Boek Prediker 1:18
- 36 Zie ook de toelichting bij het Koninklijk besluit over de functie van secretaris-generaal, Stb, 1988, 499
- 37 NRC Handelsblad, 17 januari 2009
- 38 Thijn, E. van en, T. Cardoso Ribeiro, De informatieparadox : Een blinde vlek in het openbaar bestuur, Uitgeverij Lemma, Utrecht, 2004:103-104
- 39 W. Sorgdrager in 'Een verantwoordelijk minister', 1999:224-225. In vergelijkbare zin ook later in deze bundel: *'Ik heb altijd het uitgangspunt gehad: de Kamer vertellen wat je zelf ook weet, ook zonder dat erom wordt gevraagd. Dat is echter riskant gebleken. Het is soms maar beter mededelingen voor je te houden als er geen concrete aanleiding is ze naar buiten te brengen.'* (p. 276)
- 40 Zoals o.a. bepleit door Edelenbos, Pröpper, Van der Heijden en anderen.
- 41 In de periode 1973 – 1994 had het Congres de beschikking over het Office for Technology Assessment (OTA). Dit bureau was in staat om wetenschappelijk beleidsonderzoek te toetsen of valideren. Met OTA beschikte het Congres over een 'countervailing power' en

neutrale competentie op het gebied van wetenschappelijk onderzoek. OTA had in de jaren dat zij opereerde een redelijk goede en onafhankelijke reputatie opgebouwd, maar werd in de jaren '90 ontmanteld vanwege de kritische positie die ze innam ten aanzien van SDI (Strategic Defense Initiative, beter bekend als 'Star Wars'). In de huidige context, waarin de meeste politici wetenschappelijk onderzoek vooral selectief gebruiken, namelijk voor zover het hun opvatting kan onderbouwen, wordt het werk van OTA door een aantal mensen node gemist. *'Everybody is writing for preexisting positions'*, aldus Thomas Mann, interview met de auteur.

- 42 Het vraagstuk van informatieverwerking wordt ook vanuit de psychologische wetenschappen benaderd. Het voert in het bestek van dit onderzoek te ver om de verschillende benaderingen en bevindingen vanuit de psychologie hier samen te vatten. Een recente studie wijst op de rol van verschillende emoties, zoals geluk, angst of boosheid in het proces van informatievergaring en verwerking. *'Individuals in a happy mood generate more pro-arguments, whereas individuals in a sad mood generate more counterarguments.'* (Redlawsk, 2006: 62). Mensen met een boos gemoed hebben de neiging om vooral informatie op hoofdlijnen te zoeken, welke hun vooraannames bevestigt, terwijl angstige mensen eerder een gedetailleerd zoekgedrag vertonen. Genoemd onderzoek had overigens betrekking op de rol van emoties bij het verwerken van politieke informatie door burgers en kan derhalve niet zomaar van toepassing worden verklaard op de wijze waarop volksvertegenwoordigers informatie verwerken.
- 43 Boekestijn, A-J., Wetenschap en Politiek: Een dialoog tussen doven? Lezing n.a.v. Grote Stedenlezing W. Deetman, 12 mei 2005.
- 44 Veld, R. in 't, (red) *Willens en wetens, De rollen van kennis over milieu en natuur in beleidsprocessen*, RMNO, Lemma, Utrecht, 2000
- 45 Staman, J., directeur Rathenau Instituut, interview met de auteur
- 46 Groenewegen, P., M. Hisschemöller, R. Hoppe, C. Midden, *De rol van deskundigen bij politieke keuzes in milieukwesties*, Tijdschrift voor WTS, 6 (1998) 3, p. 70-76
- 47 Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1984, kst. 16635, nr. 4
- 48 KNAW, Wetenschap op bestelling, Over de omgang tussen wetenschappelijk onderzoekers en hun opdrachtgevers, Amsterdam, 2005
- 49 Arvodi, gepubliceerd in de Staatscourant, 18 maart 2004, nr 54/ pag. 13. Overigens worden deze Arvodi-regels vaak ook door de Tweede Kamer van toepassing verklaard op onderzoek dat verricht wordt in opdracht van de Kamer.
- 50 KNAW, 2005:8, 39, 40
- 51 Kst. 29 388, nr. 68
- 52 De bepaling 'zonder last of ruggespraak' had lang geleden als oogmerk voldoende afstand te borgen tussen kiezer en gekozene, geheel in de geest van Edmund Burke. Deze bepaling lijkt in de huidige constitutionele verhoudingen eerder van betekenis te kunnen zijn in de verhouding tussen coalitiefracties en kabinet
- 53 M.L. Vos, interview met de auteur. Ze voegt eraan toe: *'Soms overleg je even met een coalitiegenoot om af te stemmen en te peilen of ze er echt doodongelukkig van worden als je met de oppositie meestemt. Soms kan je ook afspraken maken: wij steunen dát en dan kunnen jullie dát steunen. Wat mij betreft kunnen we ons met zijn allen wel iets meer ontspannen opstellen: het heeft ook te maken met de cultuur van de Kamer.'*

- 54 Interessant in dit kader is ook het essay van R. van Schendelen, 'Wisselende contacten op het Binnenhof' (Binnenlands Bestuur, 7 april 2006, p. 30-33). Hij constateert dat in 2004 en 2005 de toenmalige regeringscoalitie in bijna drie kwart van de gevallen eensgezind optrad ten aanzien van amendementen. In ruim een kwart stemde de coalitiepartijen verdeeld. Zijn belangrijkste conclusie luidt dat ook per wisselende meerderheid goed geregeerd kan worden.
- 55 Bijeenkomst 9 februari 2007, Tweede Kamer, in het kader van onderhavig onderzoek, met deelname van o.a Jan Schinkelshoek, Eddy van Hijum, Stef Blok, Ed van Thijn, Ralph Pans, Roel in 't Veld, Frank Ankersmit, Ben van der Beek, Steven Oostlander, Hans Leeftang, Vries Kool, Rolf Noordsij, Rob Hoppe, Jan Staman. Zie voorts hierover hoofdstuk 2.
- 56 Zie o.a. het rapport van de parlementaire enquêtecommissie vliegcrash Bijlmermeer, kst. 26241, nrs. 8-9, p.392
- 57 R. Pans, in interview met de auteur. Hij acht dit ook voor Nederland een wenselijke situatie en verwijst naar de Zweedse regeling. Het betreft 'the Freedom of the Press Act, Chapter 2, On the public nature of official documents.'
- 58 Aldus een van de conclusies van een Delphi bijeenkomst in het kader van dit onderzoek, 9 februari 2007
- 59 Kst. 29283 nrs. 5-6, zie in deze zin ook 't Hart (2004) in zijn voorstudie in opdracht van TCI.
- 60 In hoofdstuk 4 worden de bevindingen van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten nader besproken.
- 61 Duyvendak noemt daarbij een voorbeeld. *'Onlangs is door het kabinet 250 miljoen toegekend voor onderzoek naar duurzame energie. Daarbij gaat het bij wijze van spreken om 80 miljoen aan biobrandstof, 70 miljoen aan windenergie, 30 miljoen aan aardwarmte, enzovoort. Over die verdeling moet een ambtelijke en politieke strijd zijn gevoerd, dat kan niet anders. Maar het departement geeft geen inzicht in deze achtergronden en de gehanteerde argumenten, ze presenteert alleen de uitkomsten. Zij denken: dit is het beste beleid en de beste verdeelsleutel en daar moet je het dan als Kamer maar mee doen. Als Kamerlid kan je dan wel proberen om via andere bronnen aan relevante informatie te komen en regelmatig lukt dat ook, maar het kost zó veel tijd, terwijl het zo veel makkelijker kan door gewoon de gewenste informatie te verstrekken.*
- 62 Verslag Algemeen Overleg tussen de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat en de minister van V&W, 14 februari 2007, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 22 026 en 22 589, nr. 263, p. 6

### Tussenspel

- 63 Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, kst. 30 559, nr. 6
- 64 Handelingen 2005-2006, nr. 96, p. 5976-6026
- 65 Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, kst. 30559, nr. 7. De motie werd ondertekend door de leden Halsema, Bos, De Wit en Rouvoet.
- 66 Willibrord van Beek (VVD), interview met de auteur

## Hoofdstuk 2

- 67 'De meeste wetenschappers begrijpen van wetenschap doorgaans niet veel meer dan een vis van hydrodynamica.' (I. Lakatos)
- 68 Descartes, R., Over de methode, Boom, Amsterdam, 2002. De volledige passage rondom 'cogito ergo sum' luidt: *'Maar omdat ik mij uitsluitend wilde wijden aan het onderzoek van de waarheid, meende ik nu dat ik het tegenovergestelde moest doen en al datgene waarvan ik mij kon voorstellen dat ik er aan zou twijfelen, als absoluut onwaar moest verwerpen, teneinde na te gaan of er daarna nog iets zou overblijven waarvan ik mocht geloven dat het volledig onbetwifelbaar is. (...) Maar onmiddellijk daarop besepte ik dat, terwijl ik aldus wilde menen dat alles onwaar is, het noodzakelijk was dat ik, die dacht, iets ben. En beseffend dat deze waarheid: ik denk dus ik ben, zo sterk en zo zeker was dat zelfs de meest buitensporige veronderstellingen van de sceptici niet bij machte zijn haar aan te tasten, meende ik dat ik haar zonder enig bezwaar kon beschouwen als het eerste uitgangspunt van mijn filosofie.'* (p.60-61).
- 69 Overigens was Descartes op een plezierige manier arrogant in zijn overwegingen: *'Wat het nut betreft dat anderen kunnen hebben van het openbaar maken van mijn gedachten, ook dat kan niet zeer groot zijn, gezien het feit dat ik ze nog niet zover heb uitgewerkt dat ze zonder meer tot praktische toepassingen kunnen leiden. In alle bescheidenheid meen ik te kunnen zeggen dat, als iemand het ontbrekende kan aanvullen, ik dat zelf ben en niet iemand anders; niet omdat er geen mensen zouden zijn die onvergelijkelijk veel slimmer zijn dan ik, maar omdat men iets nooit zo goed kan begrijpen en zich eigen maken als wanneer men het zelf bedenkt, en het niet van een ander hoeft te leren.'* (Descartes, 2002: 89)
- 70 Wissenschaftliche Weltauffassung Der Wiener Kreis. Veröffentlichungen des Vereines Ernst Mach, Artur Wolf Verlag, Wien, 1929. Het pamflet bevat geen officieel genoemde auteur; het voorwoord is ondertekend door Otto Neurath, Hans Hahn en Rudolf Carnap.
- 71 Hoewel het onderzoeken en oplossen van maatschappelijke problemen minder nadrukkelijk op de agenda staat, lijkt er ook hier sprake te zijn van gemeenschappelijke belangstelling voor het vernieuwen van het onderwijs, en voor *'Neugestaltung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse'*. Een belangrijk doel van de Wiener Kreis is het streven naar 'Einheitswissenschaft'. Verschillende disciplines hebben elk een eigen probleemgebied met een specifiek begrippenkader en aanpak. De deelnemers aan de Wiener Kreis leggen zich toe op het zoeken naar en ontwikkelen van verbindende kennis die op alle terreinen bruikbaar en toepasbaar is. In het bijzonder wordt daarbij gedacht aan de wiskunde en de logica. *"Das Bestreben geht dahin die Leistungen der einzelne Forscher auf den verschiedenen Wissenschaftsgebieten in Verbindung und und Einklang miteinander zu bringen."* Dit streven naar eenheidswetenschap hangt nauw samen met de voorkeur voor intersubjectieve kennis, voor neutrale en formele systemen en voor een gemeenschappelijke taal met gelijke definities en begrippen. Het alledaags spraakgebruik is daarvoor te ruw; zo wordt het voorbeeld genoemd zien van het zelfstandig naamwoord dat zowel voor het benoemen van dingen ('boek'), eigenschappen ('hardheid'), betrekkingen ('vriendschap') als toestanden ('slaap') wordt gebruikt.
- 72 Volgens Lee zijn epistemologische en methodologische beschrijvingen vaak *'(...) post hoc logical reconstructions of actual logics-in-use.'* In deze zin ook Zuboff: *"Behind every method lies a belief! Researchers must have a theory of reality and of how that reality might surrender itself to their knowledge seeking efforts. These epistemological fundamentals are subject to debate but not to ultimate proof."* (Zuboff, 1988:433)

- 73 In zekere zin wees Descartes reeds op de wenselijkheid om lay experts te betrekken bij wetenschappelijk onderzoek: *'Want het leek mij dat er meer kans op waarheid was in de gedachten die iedereen zich vormt over datgene wat hem aangaat en waarbij de straf van een fout oordeel bestaat in het mislukken, dan in die van een geleerde in zijn kabinet over abstracte zaken zonder enig effect (...) voor hemzelf (...)'* (Descartes, 2002:42) Enkele pagina's later relativeert hij echter deze bewering: *'En een van de eerste gedachten die bij mij opkwam, was dat iets dat uit verschillende stukken samengesteld en dat door verschillende mensen gemaakt is, vaak minder volmaakt is dan iets waaraan er slechts één gewerkt heeft.'* (Descartes, 2002:44)
- 74 Zie o.a. Julie Thompson Klein (professor Humanities Wayne State University), Interdisciplinarity. History, Theory and Practice. Wayne State University Press, Detroit, 1990. Voorts: Unity of Knowledge and Transdisciplinarity: Contexts of Defenition, Theory and the New Discourse of Problem Solving. Conferentiebijdrage September 2002, <http://www.mines.edu/newedirections/essay2.htm>.
- 75 Jasanoff, S., Science at the Bar. Law, Science and Technology in America. p. xv. Harvard University Press, 1997. Het boek won de Don K. Prize award for the best book on science and politics, 1998.
- 76 Helga Nowotny, Peter Scott, Michael Gibbons. Re-Thinking Science. Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty. Blackwell, Oxford, 2001
- 77 Nowotny e.a., 2001:4
- 78 Auteur dezes is geboren op 14 juli 1962 in Poeldijk als zoon van een geraniumkweker. Na het VWO (Lodewijk Makeblide College in Rijswijk) heb ik kort gewerkt in verschillende landen in de agrarische sector; in de tabak (Canada), sinaasappels (Kibbutz, Israël) en als beglazer (Californië). Na een economisch-juridische opleiding aan de HEAO Den Haag (1981-1984) heb ik vervangende dienst gedaan bij het Wetenschappelijk Instituut van de EVP. Na enkele korte dienstbetrekkingen, onder meer bij de Stichting 'Schip je eigen werk', de Stichting Alternatieve Relatievorming en het tijdschrift 'Vreedzame Wereld', heb ik mij enige maanden serieus georiënteerd op het leven in een zenboeddhistisch klooster. In 1987 startte ik de studie Nederlands Recht aan de Universiteit Leiden, welke ik in 1992 afrondde met de scriptie 'Vrijheid en de Markt'. Tussendoor werkte ik als student-assistent bij het Centrum voor Milieukunde Leiden. Aan het eind van mijn studie richtte ik samen met Pieter van Megchelen en Tom Egyedi de Nationale Ideeënlijn op en kort daarna het Instituut voor Maatschappelijke Innovatie (1993). Sindsdien ben ik betrokken geweest bij een honderdtal innovatietrajecten, interactieve processen, toekomstverkenningen en andere dialoogtrajecten in opdracht van diverse departementen (AZ, BZ, BZK, EZ, Justitie, LNV, OCW, V&W, VROM, VWS), gemeenten en maatschappelijke organisaties (ANWB, FNV, VNO-NCW, Consumentenbond). Tevens schreef ik enkele tientallen artikelen over interactieve beleidsvorming, democratische vernieuwing, procesmanagement en de rol van de politiek in o.a. NRC Handelsblad, Volkskrant, Trouw, Algemeen Dagblad, de Staatscourant, NRC Next, PM, Binnenlands Bestuur, Openbaar bestuur, Bestuurskunde, Nederlands Juristenblad en Filosofie Magazine. "We zijn nu veel wijzer, stakkerig wijs zijn we, behalve Bavink, die mal is geworden." (Nescio) Het leven als adviseur bij innovatieprojecten en interactieve processen heeft tal van aantrekkelijke kanten. Het werk is afwisselend, expertise op het gebied van procesvoering biedt de gelegenheid om actief te zijn op het gebied van uiteenlopende terreinen als verkeer, milieu, landbouw, ruimtelijke ordening, justitie en bestuur. Toch heeft een dergelijk bestaan ook een



zekere hijgerigheid en vluchtigheid; adviseurs worden regelmatig ergens voor enkele maanden 'ingevlogen', mogen hun onderzoek, conferentie of ander kunstje doen en worden vervolgens oprecht bedankt voor de bewezen diensten. Vandaar dat op een zeker moment – waarschijnlijk niet geheel toevallig toen ik de 40 gepasseerd was - de behoefte ontstond om te komen tot een verdieping in mijn activiteiten. Een promotie-onderzoek ligt dan in de rede.

- 79 Enthoven, G., Rechtswetenschap in een kennisland, Nederlands Juristenblad, 2004, nr. 28, p. 1430 v.
- 80 Met erkentelijkheid aan P.H. van het betreffende departement citeer ik hier nogmaals Descartes: *Als men dus van iemand zou weten dat hij in staat is om (...) dingen te verrichten die voor iedereen van waarde zijn, en anderen de moeite wilden nemen om hem te helpen zijn doel te bereiken, dan geloof ik niet dat ze hem een betere dienst kunnen bewijzen dan hem de beschikking te geven over de financiële middelen die hij voor zijn onderzoek nodig heeft en er verder slechts voor te zorgen dat niemand hem lastigvalt.* (2002:92)
- 81 Het onderzoek van Van Schendelen begin jaren '70 was voor een belangrijk deel gebaseerd op omvangrijke schriftelijke vragenlijsten. Desgevraagd constateert hij nu dat het anno 2006 niet goed denkbaar is dat Kamerleden op een dergelijke schaal schriftelijke vragenlijsten zouden invullen; daarvoor is de hectiek en de tijdsdruk tegenwoordig te groot. Het lijkt aannemelijk dat ze dergelijke enquêtes zouden laten invullen door persoonlijk medewerkers.
- 82 Schuyt, C., Aanwijsbare kwaliteit, in Kwaliteit in wetenschap, een meetbaar begrip?, red. H. Becker e.a., DSWO Press, Leiden, 1985, p. 22
- 83 De kwaliteit en bijzondere schoonheid van klassieke wetenschapsbeoefening vormde het thema van de afscheidsrede van Henk Visser: 'De ivoren troon van de vrije wetenschap; een pleidooi voor academische waarden', Maastricht, 2004, p. 21
- 84 Flyvbjerg, B., Five Misunderstandings About Case-Study Research, Qualitative Inquiry, vol. 12, nr. 2, april 2006, p. 219-245
- 85 Het is als achtergrondstudie verschenen in de bijlage van het rapport aangaande de parlementaire zelfreflectie. Uitgave Tweede Kamer der Staten-Generaal, Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven, G. Enthoven en N. Hogenhuis, maart 2009. N. Hogenhuis leverde een bijdrage in de scan van een achttal parlementaire onderzoeken op informatieaspecten en in welkome reflectie op de resultaten. Enthoven was verantwoordelijk voor de scan van de andere onderzoeken en voor de analyse en conclusies.
- 86 De matrix is opgenomen in het eindrapport Vertrouwen en Zelfvertrouwen, Parlementaire zelfreflectie, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, kst. 31 845, nrs. 2-3, p. 64.
- 87 Eindrapport Vertrouwen en Zelfvertrouwen, Parlementaire zelfreflectie, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, kst. 31 845, nrs. 2-3, p. 21-23
- 88 In deze rechtsgang werd ik bijgestaan door advocaat mr. Jan van Oosten van Stibbe. Deze rechtsbijstand vond om niet plaats, gezien het maatschappelijk belang van deze kwestie, aldus Stibbe.
- 89 De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State overwoog: *'Ten aanzien van de "mindmaps" is de Afdeling, anders dan de rechtbank, van oordeel dat deze, nog daargelaten of ze zijn opgesteld in het kader van intern beraad, geen persoonlijke beleidsopvattingen bevatten. [appellant] betoogt met juistheid dat de "mindmaps" slechts kernwoorden bevatten van hetgeen aan de orde is gekomen tijdens de verschillende gesprekken. Daarbij*

*zijn op enkele plaatsen namen van gesprekspartners vermeld. Van opvattingen, voorstellen, aanbevelingen of conclusies van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten, waarvan de openbaarmaking mag worden geweigerd omdat "ambtenaren de vrijheid dienen te hebben ongehinderd hun bijdrage te leveren aan de beleidsvoorbereiding of -uitvoering, en daarover te studeren, te brainstormen, anderszins te overleggen, nota's te schrijven, etc." (Kamerstukken II, 19 859, nr. 3, p. 13), is geen sprake. Reeds daarom heeft de minister geanonimiseerde openbaarmaking daarvan ten onrechte met een beroep op artikel 11, eerste lid, van de Wob, achterwege gelaten.'*

- 90 Descartes, 2002:82)
- 91 [www.pm.nl](http://www.pm.nl)
- 92 Latour, B., Wetenschap in Actie, wetenschappers en technici in de maatschappij, Bert Bakker, Amsterdam, 1988, p. 56
- 93 De Groot, A., in H. Becker en A. van Raan (red), Kwaliteit in de Wetenschap, een meetbaar begrip?, Leiden, Diswo Press, 1985 p. 87-115
- 94 A.D. de Groot en H. Visser, Het forumwaarmark van wetenschap, Argumenten voor een nieuwe traditie, KNAW. Amsterdam, 2003
- 95 B.M.S. van Praag, interview met de auteur.
- 96 B. Nootboom, interview met de auteur.
- 97 Een interessante analogie tussen het onderzoek van Van Schendelen over informatie en representatie uit 1975 en het onderhavige onderzoek is te vinden in zijn achtste stelling bij zijn proefschrift. "Weinig Nederlandse politicologen lijken unanimitieit als doel, als criterium, en als procedurevoorschrift voor wetenschapsbeoefening na te streven; het forum van De Groot functioneert hier en nu nauwelijks'.
- 98 G. de Vries, interview met de auteur.
- 99 A. Rip, interview met de auteur.
- 100 H. Westerhoff, interview met de auteur.
- 101 H. Visser, interview met de auteur.

### Tussenspel

- 102 Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, kst. 26 991, nr. 163. Het concept VWA-rapport 'Modernisering activiteiten levende dieren en levende producten' is als bijlage bij dit kamerstuk verschenen.
- 103 Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, bijlage bij kst. 26 991, nr. 177
- 104 R.J. Hoekstra, interview met de auteur
- 105 Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, kst. 26 991, nr. 196
- 106 Kamerlid Ulenbelt (SP), Handelingen 2008-2009, nr. 98, p. 7773

### Hoofdstuk 3

- 107 Opgetekend door D. Hahn, 2003, p. 114
- 108 L. Floridi, Semantic Concepts of Information, Stanford Encyclopedia of Philosophy, oktober 2005

- 109 L. Introna, 1997:3, met verwijzing naar McLeod
- 110 Wikipedia, lemma Information 17-6-2009, met verwijzing naar Dusenbery's 'Sensory Ecology'.
- 111 Enkele illustraties hiervan zijn te vinden in het hoofdstuk over vijftientig jaar parlementair onderzoek.
- 112 M. Weggeman, 1999:53
- 113 *'Delegitimisation can manifest itself in acts of negative other-presentation, acts of blaming, scape-goating, marginalising, excluding, attacking the moral character of some individual or group, attacking the communicative cooperation of the other, attacking the rationality and sanity of the other.'* (Chilton, 2004:47)
- 114 Het feit dat het Pentagon en de CIA parallel werken aan het identificeren van mogelijke terroristen is niet problematisch; het vergroot de kans op succes. Problematisch wordt het indien er vervolgens geen uitwisseling van gegevens plaats vindt, zoals geconstateerd werd door de Commissie die 9/11 onderzocht.
- 115 Schleiermacher, als geïnterpreteerd door L. Introna, 1997:56-57
- 116 A. Zuurmond, interview met de auteur
- 117 Het proefschrift van Jan Lelie is een zoektocht naar het begrip betekenis (dissertatie in print). Hij komt tot de conclusie dat betekenis een kwalitatieve eigenschap van wisselwerking is. Wisselwerking maakt tekens, ongeveer als gletsjers krassen op stenen. (De)coderen maakt de betekenis als wisselwerking tussen 'zelf' en 'ander'. Dit decoderen is een tweezijdig proces.
- 118 Zie in dit kader ook Watzlawick over feedback en terugkoppeling: *'Feedback has been accurately referred to as the secret of natural activity. Systems with feedback distinguish themselves not only by a quantitatively higher degree of complexity; they are also qualitatively different from anything that falls into the domain of classical mechanics. (...) Self-regulating systems –systems with feedback– require a philosophy of their own in which the concepts of pattern and information are as essential as those of matter and energy were at the beginning of this century.'* (Watzlawick, 1967:32)
- 119 Een politiek systeem is *'(...) that system of interactions in any society through which binding or authoritative allocations are made and implemented.'* Easton, D., A Framework for Political analysis, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, 1965:50
- 120 Zie Hague en Harrop in Comparative Government, an Introduction, 1982
- 121 Wrong, D., Power, Its Forms, Bases and Uses, Blackwell, Oxford, 1979, p.2
- 122 D. Wrong, 1979:24
- 123 Geciteerd in Tromp, 1993:147. De uitspraak wordt aan Lincoln toegeschreven, maar volgens Tromp zou de uitspraak ook gedaan kunnen zijn door circuskoning Phineas Barnum.
- 124 Zie G. Enthoven en N. Hogenhuis, Informatiegebreken, Leren van 25 jaar parlementair onderzoek, Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven, Tweede Kamer, 2008
- 125 *'Scientia potentia est'*, ook wel vertaald als *'For also knowledge itself is power'*, Francis Bacon, Meditationes Sacrae, 1597.
- 126 M. Foucault, 1979, geciteerd in Willcocks, 2004:254

- 127 *'We have been able to see what forms of power relation were conveyed by various technologies (whether we are speaking of productions with economic aims, or institutions whose goal is social regulation, or of techniques of communication)... What is at stake, then, is this: How can the growth of capabilities be disconnected from the intensification of power relations.'* M. Foucault, *What is enlightenment*, Rabinow, 1984
- 128 Uit 'Kenniss is macht; interview Alexander Rinnooy Kan, de invloedrijkste man van Nederland', *Volkskrant*, 6 oktober 2007.
- 129 Geciteerd in F. Ankersmit, 2002:111-112. In zijn 'Speech at the Conclusion of the Poll' drukte Burke het nog bondiger uit: *'Your representative owes you, not his industry only, but his judgement; and he betrays, instead of serving you, if he sacrifices it to your opinion.'* Zijn pleidooi voor een vrije oordeelsvorming door parlementariërs staat overigens op gespannen voet met hedendaagse verschijnselen als verkiezingsprogramma's, coalitie-akkoorden en fractiediscipline. Zie in deze zin ook voormalig Kamerlid Jeekel: *'De meeste Kamerleden hebben het idee dat vroege openheid je strategisch op achterstand plaatst. (...) Deze setting van het werk betekent dat je bijna nooit creatief, open en zakelijk met elkaar kan praten. (...) Je bent meer op performen en uitdagen gericht dan op samenwerken. In essentie is Kamerlid-zijn een eenzaam beroep'*. Volgens hem is het doel van de vergadering in de Kamer niet om ergens uit te komen. Het doel is om standpunten uit te wisselen. (Jeekel, 2005:33)
- 130 Over het onderwerp 'representatief en participatief' vond in december 2003 een bijeenkomst in de Tweede Kamer plaats onder de noemer 'Tien jaar Motie Willems'. Zie voorts Van der Heijden en Schrijver (2002) en Enthoven (2005).
- 131 Aldus F. Ankersmit, 'Political Representation' (2002). Ankersmit stelt zich de vraag hoe je een burgeroorlog kunt voorkomen in een samenleving die politiek, economisch en sociaal sterk gepolariseerd is. Zijn voorlopige en tijdgebonden antwoord luidt 'democratie'. In een democratische arena als de Kamer kunnen volksvertegenwoordigers van uiteenlopend snit hun posities markeren en beargumenteren. Via democratische deliberatie worden conflicten met woorden beslecht. Democratie is geen natuurverschijnsel; zij is dat nooit geweest en zal dat ook nooit zijn. Het is overigens een misvatting om te denken dat de parlementaire democratie haar wortels heeft in het verlichtingsdenken, waarbij helderheid van argumentatie, transparantie en consistentie centrale noties vormen. Het is veeleer de romantiek met het denken in termen van principiële onbepaaldheid en situationele gebondenheid, incongruentie en inconsistentie, heterogeniteit en paradoxen, welke volgens hem een vruchtbare voedingsbodem vormde voor het ontstaan van de representatieve democratie.
- 132 Vermeldenswaard in dit kader is ook nog de communicatietheorie die ontwikkeld is als variant van de systeembenadering. In 'The Nerves of Government' (1963) schetst Deutsch een theorie die sterk steunt op de cybernetica. Volgens hem is informatie een cruciaal begrip in een politiek systeem. Hij werkt dit uit aan de hand van een model van 'leernetwerken', welke uit drie basiselementen bestaan: 'receptors', 'effectors' en 'feedback controls'. Receptoren verzamelen informatie uit de omgeving, effectoren voeren beslissingen uit en via feedback controls krijgt het politiek systeem zicht op de effecten van haar beslissingen. De communicatietheorie van Deutsch heeft nauwelijks gevolg gekregen, met name vanwege haar abstracte karakter en beperkte bruikbaarheid voor de politieke praktijk (Tromp, 1993:138)

- 133 Naar J. Hammond en R. Keeney, Verantwoord kiezen (Amsterdam, 1999), met aanvullingen auteur en toegespitst op informatiepositie beslissers.
- 134 Aldus geciteerd in Van de Donk, 1997:79. De afgelopen decennia lijkt er enige vooruitgang geboekt op dit terrein, al wisselt het beeld per departement. Zo beschikken departementen als VWS en Justitie over een overwegend solide wetenschappelijke inbedding van het beleid terwijl de verbinding tussen wetenschap en beleid op departementen als BZK en EZ veel minder sterk ontwikkeld is.
- 135 Zie ook Noordegraaf, 2001 over March en Olsen, 1979
- 136 R. in 't Veld, Bestuurlijke vernieuwing: culturele verandering?, in: A. Zijdeveld, red., *Kleine geschiedenis van de toekomst*. Kampen, 1994, p.92.
- 137 Een kanttekening die geplaatst kan worden bij het onderzoek van Van Schendelen is de beperkte mate van oriëntatie op door Kamerleden ervaren problemen. Illustratief in dit verband is het feit dat informatieproblemen pas in de laatste appendix kort besproken worden. In 1975 zagen Kamerleden gebrekkige secretariële ondersteuning, tijdgebrek en teveel informatie als belangrijkste informatieproblemen (Van Schendelen, 1975:267). Het is in zekere zin opmerkelijk dat bijna 35 jaar na dato deze problemen door een nieuwe generatie Kamerleden nog steeds als urgent ervaren worden, aldus blijkend uit het proces van parlementaire zelfreflectie 2008-2009.
- 138 M. Noordegraaf, interview met de auteur
- 139 K. Peters, Verdeelde macht, Een onderzoek naar invloed op rijksbesluitvorming in Nederland, Amsterdam, 1999
- 140 Hierbij kan gedacht worden aan de classificatie van beleidsproblemen door Hisschemöller aan de hand van de assen 'dissensus en consensus' en 'feiten en waarden'. Sommige problemen worden 'wicked problems' genoemd; het zijn problemen waarbij er noch over de feiten, noch over de waarden in kwestie overeenstemming bestaat. *'Op basis van deze typologie kan de Kamer beslissen welke onderzoeksinstantie het beste informatie kan verschaffen over het betreffende thema. Indien het louter een vraag naar feitelijke informatie betreft, kan bijvoorbeeld het CBS een belangrijke rol vervullen, bij complexe problemen is een organisatie als de WRR meer geëquipeerd. Je kunt deze typologie ook gebruiken bij het beoordelen van informatiegebreken. Je kunt een minister verwijten maken indien hij tekort schiet in het aanbieden van feitelijke informatie, bijvoorbeeld over het aantal agenten op straat. Gebreken in de informatievoorziening over complexe problemen als klimaatverandering of ontwikkelingssamenwerking zijn echter vrijwel onontkoombaar.'* (Zuurmond, interview met de auteur). Een uitwerking van deze gedachte moet echter om redenen van afbakening buiten het bestek van deze studie vallen.
- 141 In het geval er dissensus bestaat over doelen en waarden, zoals bij het vraagstuk van de toelaatbaarheid van euthanasie, is meer informatie slechts in beperkte mate nuttig.
- 142 Harfst, Schnapp, 2003a:3 met verwijzing naar Bendor, 1988:363
- 143 Harfst, Schnapp, 2003b:8
- 144 Regeling Grote Projecten, juni 2006, art. 10 -14
- 145 Aanbiedingsbrief bij de regeringsnota 'van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording, Ministerie van Financiën, 19 mei 1999

- 146 Deze cijfers geven een relatief rooskleurig beeld. Bij VBTB geldt het principe 'comply or explain'. Steeds vaker leggen departementen uit waarom een SMART geformuleerde doelstelling niet past bij het betreffende begrotingsartikel.
- 147 Verheij, W., e.a., VBTB, hoe staat het ermee, in TPC, tijdschrift voor public governance, audit & control, oktober 2008, p.2-6. Zie voorts: Rijk antwoord 2007, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, kst. 31 444, nr. 2
- 148 Motie van het lid Pechtold c.s, voorgesteld 28 mei 2009, Kst. 31951, nr. 11. De gehele tekst luidt: *'overwegende, dat het kabinet controleerbaar en afrekenbaar wil zijn op de doelstellingen uit het Beleidsprogramma 2007-2011; overwegende, dat de Algemene Rekenkamer en het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven de voortgang op deze doelstellingen niet konden verifiëren; overwegende, dat er een link moet zijn tussen de begroting en de verantwoordingsbrief; verzoekt de regering in samenspraak met de commissie voor de Rijksuitgaven en de Algemene Rekenkamer te komen met voorstellen om de realisatie van de kabinetsdoelstellingen beter controleerbaar en afrekenbaar te maken en de Kamer hier voor Prinsjesdag 2009 over te informeren, en gaat over tot de orde van de dag.'* De betreffende motie werd breed ondertekend door Pechtold, Rutte, Van Geel, Hamer, Slob, Thieme, Van der Vlies, Verdonk
- 149 Zie o.a. motie Elias, kst. 31 924 XIII, nr. 9, 15 juni 2009, bij de behandeling van de jaarverslagen van het ministerie van Economische Zaken
- 150 Jan Postma, vm SG van het Ministerie van Financiën, interview met de auteur
- 151 Joseph Stiglitz, Information and the Change in the Paradigm in Economics, Nobel Prize Lecture, 8 december 2001
- 152 Zie de zogenaamde ARVODI-regels die van toepassing zijn bij de uitbesteding van onderzoek.
- 153 Zie hoofdstuk 5 voor een nadere bespreking van deze thematiek.
- 154 In 2005 pleitte de Commissie voor de Vernieuwing van de Wet op de Parlementaire Enquête voor een codificatie van de bestaande actieve inlichtingenplicht. Tot op heden is aan dit pleidooi geen gevolg gegeven. Materieel zou een dergelijke codificatie ook geen verandering brengen in de informatierelatie tussen regering en parlement.
- 155 Memorie van Toelichting, kst. 14 225 (R 1051), nr. 3, blz. 5
- 156 Kst. 28 362, nr. 2
- 157 In de literatuur zijn nadrukkelijk vraagtekens gezet bij het de verbinding tussen de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het belang van de staat: 'Bescherming van de persoonlijke levenssfeer geschiedt niet in het belang van de staat en kan zelfs nodig zijn tegen dat belang in.' (Polak, 1979:7)
- 158 Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, kst. 28 362, nr. 2, p. 10
- 159 Zie ook de jurisprudentie over de uitleg van art. 11, lid 2 van de Wet openbaarheid bestuur. Over de verhouding tussen art 68 Grw en de Wob zie genoemde brief van de minister van BZK, kst. 28 362, nr. 2, p. 6-8
- 160 Bij de ambtenaar in kwestie heb ik vanuit privacy-overwegingen gekozen voor fictieve initialen.
- 161 Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, kst. 29 283, nr. 5-6, p. 83

- 162 Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, kst. 29 283, nr. 36. Het Presidium honoreerde daarmee het ook verzoek in de motie Van Hijum c.s. kamerstuk 29 283, nr. 17
- 163 Zij sluit daarbij nadrukkelijk aan bij het advies van de vice-president van de Raad van State, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, kst. 28 362, nr. 4
- 164 *‘Een andere afspraak kan zijn dat bij schriftelijk verstrekte inlichtingen van enige omvang een oplegnotitie wordt gevoegd met de aanleiding voor toezending en een samenvatting.’* (kst. 29283, nr. 36, p.9). Het pleidooi om stukken van de regering van tientallen of zelfs honderden pagina’s te laten voorzien van een samenvatting lijkt logisch en vanzelfsprekend. In een context waarin veel parlementariërs erover klagen overspoeld te worden met informatie, is een oplegnotitie en samenvatting bepaald geen overbodige luxe. Het roept eerder de vraag op hoe het zo kan zijn dat anno 2005 nog steeds omvangrijke stukken naar de Kamer worden gezonden zonder adequate samenvatting, alsmede de vraag hoe het zo kan zijn dat de Kamer dergelijke stukken nog accepteert. De commissie constateert aansluitend op haar pleidooi voor samenvattingen: *‘Het is uiteindelijk de Kamer die beslist over de vorm waarin informatie op haar verzoek wordt verstrekt.’*
- 165 De betrokken minister De Vries heeft aan het wordingsproces een andere herinnering: *‘Bij de totstandkoming van de BZK-notitie van 2002 zijn veel ambtenaren betrokken geweest. Ik heb daar zelf als minister ook nog het nodige in gedaan. De notitie van de WPE-commissie uit 2005 is in de betreffende commissie enkele malen uitgebreid besproken.’* (interview met de auteur) Navraag bij verschillende andere betrokkenen bevestigde echter de lezing als verwoord in de hoofdtekst.
- 166 K. de Vries, interview met de auteur, maart 2010
- 167 U. Rosenthal, interview met de auteur. Hij voegt eraan toe: *‘Het zou heel goed zijn indien naast de SG van EZ in zijn nieuwjaarsartikel ook andere SG’s een jaarlijkse bijdrage zouden kunnen leveren aan het publiek debat.’*
- 168 Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, kst. 30 000, nr. 29,
- 169 Kst. 30 000, nr. 23
- 170 Een betrokken Kamerlid constateerde achteraf: *‘Donner was laaiend over deze motie, maar in dit geval vond ik dat de Kamer voet bij stuk moest houden.’* (interview met de auteur) Het feit dat een dergelijke betrekkelijk onschuldige motie dergelijke gevoelens kan oproepen bij een betrokken bestuurder biedt enig inzicht in de actuele informatieverhouding tussen regering en parlement.
- 171 Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, kst. 27 437, nr. 3, p.1
- 172 Regeling Grote Projecten, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 351, nr. 3, art. 10
- 173 Zie Munneke, 2006:64. Zijn dissertatie over inlichtingenplichten en verschoningsgronden in het staatsrecht schetst onder andere de historische achtergronden van art. 68 Grondwet.
- 174 Zie in deze zin ook Dölle, 1999:125: *‘Veel vragen van Kamerleden vindt de regering niet opportuun. Deze vragen blijven onbeantwoord. Pas wanneer Kamerleden persisteren komt de vraag aan de orde of het stilzwijgen van de regering kan worden begrepen als een beroep op een specifiek belang dat mag worden beschouwd als een element van ‘het belang van de staat’. Meestal laten Kamerleden het niet op een dergelijk conflict aankomen,*

*het hoge woord ('het belang van de staat') wordt dan niet uitgesproken en de politieke vertrouwensvraag wordt niet gesteld.'*

- 175 W. Duyvendak, interview met de auteur
- 176 D. Samsom, interview met de auteur
- 177 Witteveen, W., in 'Nomoi; Weber en de dubbelzinnige bureaucratie', in RegelMaat, 2003/5, p. 201-202
- 178 In Max Weber, *Politik als Beruf*, 7<sup>e</sup> druk, Berlijn, 1982, p. 28
- 179 Cliteur, P., *Ambtenaar en politiek; over de anarchie in ons openbaar bestuur*, in *Liberaal Reveil*, nr. 4, 1999, p.135
- 180 Cliteur, P., 'Politici moeten weer Max Weber lezen', in *NRC Handelsblad*, 7 augustus 1999
- 181 Nieuwenburg, 1999:30-31
- 182 Ministerie van BZK, *Vertrouwen in verantwoordelijkheid*, 1999, p. 37
- 183 Jeekel, 2005:86. Volgens Jeekel wordt de agenda van het parlement voor 70 % door de bureaucratie bepaald in de vorm van nota's, brieven en wetsvoorstellen. De resterende 30 % van de tijd wordt vooral gevuld op basis van incidenten en potentiële schandalen die door de media gerapporteerd worden. Het parlement neemt volgens hem nauwelijks zelf initiatieven om onderwerpen te agenderen, via initiatiefwetsvoorstellen of door het bespreken van kwesties die op lange termijn van groot belang zijn. Jeekel schetst het beeld van een muis die tussen twee olifanten over een brug loopt en roept: 'wat stampen we hard!'. In zijn beeld is het parlement de muis die het in termen van omvang, impact en betekenis moet afleggen tegen de olifanten van de bureaucratie en de media.
- 184 Topambtenaar, geciteerd in Nieuwenkamp, 2001:323
- 185 Topambtenaar, geciteerd in Nieuwenkamp, 2001:325
- 186 Commissie Scheltema, 1993:4
- 187 De ministeriële verantwoordelijkheid is een staatsrechtelijke regel en is gebonden aan het ambt, de vertrouwensregel is eerder politiek van aard en is persoonsgebonden. Zo kan het vertrouwen in een bewindspersoon ook opgezegd worden, zonder dat de ministeriële verantwoordelijkheid in het geding is, zoals bleek bij het gedwongen vertrek van minister Vogelaar (WWI) in het najaar van 2008. Een bijzonderheid in dit geval was het feit dat niet het parlement, maar haar partij het vertrouwen in haar had opgezegd.
- 188 F. Ankersmit in 'Wat er mis is met de ministeriële verantwoordelijkheid'. Hij verwijst hierbij naar het onderscheid dat Bovens in zijn dissertatie maakt tussen responsibility en accountability en bepleit het in ere herstellen van de oorspronkelijke betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid, namelijk ten aanzien van het handelen van de koning. Het parlement kan met een beroep op de vertrouwensregel een minister naar huis sturen; van het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid heeft ze meer last dan gemak.
- 189 H. Willke, *Die Ironie des Staates*, Frankfurt am Main 1996:131
- 190 Zie in dit kader ook de oratie van R. Bekker, *Liaisons dangereuses* (Den Haag, 2009) waarin hij pleit voor een directe verantwoordingsrelatie tussen ambtenaren en Kamer. Uiteindelijk kan dit volgens hem leiden tot een minder anoniem en meer verantwoordelijk opererend openbaar bestuur.
- 191 Verhoren TCI, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, kst. 29283, nr. 11, p. 709-710



- 192 Brandenburg, M. en S. Stuiveling, 'Ruis op de lijn', in 'Het wegen van publieke waarden', Rob, Den Haag, juni 2009
- 193 Voor een uitgebreidere bespreking van deze problematiek zie de Uitgangspuntennotitie groot project Ecologische Hoofdstructuur, kst. 30 825, nr. 5 e.v.
- 194 Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, kst. 26 248, nr. 11
- 195 Aldus ook Stuiveling: *'De informatiepositie van de Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer laat zich slechts in beperkte mate vergelijken. Er bestaan belangrijke verschillen in de controle opdracht. Bij de Rekenkamer ligt het accent op het achteraf controleren van de uitvoering van het overheidsbeleid, terwijl de Tweede Kamer zich ook richt op bijvoorbeeld politieke controle, op medewetgeving en op het ex ante toekennen van budgetten. Het maken van politieke keuzes is het prerogatief van de Tweede Kamer. Dat zijn grote verschillen in rollen en die moet je dus meewegen in het reflecteren op de informatiepositie van beide Hoge Colleges van Staat. De informatiepositie van een orgaan is een afgeleide van de taken en rollen van het betreffende orgaan.'* (interview met de auteur)
- 196 Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, kst. 30 000, nr. 29

### Tussenspel

- 197 Brief Verbeet, Kst 30849, nr. 6, p.1
- 198 Handelingen 2006-2007, nr. 23, p. 1609 e.v.
- 199 Handelingen 2006-2007, nr. 23, p. 1619-1620
- 200 Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, kst. 31845, nr. 1

### Hoofdstuk 4

- 201 Kst. 29283, nr. 11, p.31-32
- 202 Kst. 29283, nr. 11, p. 62
- 203 In zijn boekje 'Haags Spel' lijkt voormalig SG Pans hier met een bijna 'onhaagse openhartigheid' naar te verwijzen: *"Het overdrachtsdossier heeft als functie dat het de nieuwe bewindslieden informeert over de belangrijkste onderwerpen waarmee zij te maken zullen krijgen en de stand van zaken van het beleid tot dat moment. Het is een document waarop de Wet Openbaarheid van het bestuur van toepassing is en het leent zich om die reden niet goed voor een eerlijke aanduiding van de risico's, laat staan van de aanwezige lijken in de kast.'* (Pans, R., Haags spel. Achter de schermen van politiek Den Haag. SDU uitgevers Den Haag, 2004, p.13, deels eerder gepubliceerd onder de titel 'Yes Minister' in Pluche).
- 204 Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 600 hoofdstuk XII, nr. 2, p. 10
- 205 'Het gereserveerde bedrag van € 985 miljoen is opgenomen in de ontwerpbegroting voor het Infrastructuurfonds 2003. Uit de verdiepingsbijlage (p. 152) blijkt dat op het artikelonderdeel 01.02.02 («Realisatieprogramma railwegen personenvervoer») € 985 miljoen is begroot voor «afdekking risico's spoorprogramma's». Een toelichting dat het hier de projecten HSL-Zuid en Betuweroute betreft, ontbreekt. De Algemene Rekenkamer vindt deze informatie aan de Tweede Kamer daarom onvolledig, en daarmee onvoldoende inzichtelijk' (Rapport Algemene Rekenkamer, 'Risico-reservering voor de Betuweroute en de HSL-Zuid', Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, kst. 28 724, nr. 8, p. 36)

- 206 Kst. 22589, nr. 215
- 207 M. Hermans, interview met de auteur
- 208 De overige leden van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten waren Charlie Aptroot (ondervoorzitter, VVD), Max Hermans (LPF), Ger Koopmans (CDA), Arie Slob (CU), en Vries Kool (griffier).
- 209 Kst. 29283, nrs. 5-6, p.10
- 210 Kst. 29283, nrs. 5-6, p.73
- 211 Aldus o.a. Commissielid Hermans, griffier Kool, onderzoeker Noordsij
- 212 Aldus M. Hermans, interview met de auteur
- 213 A. Duivesteijn, interview met de auteur
- 214 M. Hermans, interview met de auteur. Hij was daarbij ook zeer lovend over de ambtelijke ondersteuning met personen als V. Kool (griffier TCI) en R. Noordsij (onderzoeker, Commissie voor de Rijksuitgaven)
- 215 R. Pans, Haags Spel, p. 31
- 216 A. Duivesteijn, interview met de auteur
- 217 M. Hermans, interview met de auteur
- 218 In zijn verklaring voor de commissie stelde Pans zich nog verdedigend op ten aanzien van het niet aan de Kamer ter beschikking stellen van de bevindingen van dit kritisch extern rapport. Later neemt hij in een interview in het kader van dit onderzoek echter een ruimhartiger positie in: *'Er bestaat wel een oplossing voor dit probleem. Ik ben er een voorstander van om informatie die beschikbaar is per definitie openbaar te maken. In Scandinavië gaat dat heel goed, daar worden kritische rapporten van onderzoeksbureaus of contra-expertises binnen het departement gewoon openbaar gemaakt. Maar op één of andere manier komt dit in Nederland niet van de grond. De politiek wil de regie houden, ook over de informatievoorziening; op het moment dat je informatie gaat delen, deel je ook kennis en dus macht, dan komen ook anderen aan het stuur. Je kunt dat ook niet als individuele minister doen terwijl andere ministers hun kaarten aan de borst houden. Overigens spelen ook de media hierin een cruciale rol. Het is natuurlijk verleidelijk om als krant op basis van een kritisch rapport de minister alle hoeken te laten zien, maar de ervaringen in Scandinavië laten zien dat men er ook heel volwassen mee kan omgaan. Het heeft tijd nodig.'*
- 219 Enige jaren na dato bevestigt Netelenbos deze opvatting in een interview met de auteur: *'De noodzaak van een cultuurverandering op V&W is nadrukkelijk beschreven in het rapport van AT Kearney. Ik sta nog steeds achter de beslissing dit rapport niet naar de Kamer te zenden. Er staan interviews in met letterlijke uitspraken over leidinggevend; dat maak je niet openbaar, dat doe je niet, dat gebeurt in geen enkele organisatie.'* (Netelenbos) Voormalig SG Pans relateert deze stellingname in zijn terugblik: *'Wat mij betreft hadden de conclusies van het rapport van AT Kearney over de grote problemen bij het beheer bij de HSL, aan de Kamer kunnen worden gestuurd. Het argument dat daarin allerlei vertrouwelijke informatie stond met uitspraken van ambtenaren over hun superieuren, snijdt geen hout. Die stonden in een bijlage en die bijlage had je kunnen weglaten. De hoofdlijnen van dit rapport hadden wel aan de Kamer gezonden kunnen worden, in plaats van de ene zin die er nu aan gewijd is geweest.'* (Pans, interview met de auteur)

- 220 De TCI schenkt achtereenvolgens aandacht aan de bijzondere aard en onvoorspelbaarheid van dergelijke grootschalige projecten (hoofdstuk 2), de vraagstukken rond sturing en controle van deze projecten (hoofdstuk 3), de kwaliteit van de informatievoorziening (hoofdstuk 4) en de het proces van informatieverwerking door de Tweede Kamer (hoofdstuk 5), Kst. 29283, nr. 6
- 221 Kst. 29283, nr. 6, p. 39
- 222 Zie in dit kader R. Noordsij en H. de Bruijn, Informatievoorziening aan de Tweede Kamer inzake grote infrastructuurprojecten, in: H. Priemus (red.), Grote infrastructuurprojecten: inzichten en aandachtspunten, achtergrondstudies ten behoeve van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, Den Haag 2004.
- 223 Kst. 29283, nrs. 5-6, p.38. Een interessant voorbeeld in het kader van het omgaan met 'betwiste informatie' is het volgende: Op een zeker moment had het bureau McKinsey een kritisch rapport over de Betuwelijn geproduceerd. Nadat ze een concept van dit rapport aan het departement ter beschikking hadden gesteld, kregen ze de boodschap: 'U hoeft niet verder te gaan met dit onderzoek'. McKinsey heeft het rapport nog wel afgemaakt en naar de Commissie Hermans gestuurd. Deze Commissie - onder voorzitterschap van Loek Hermans - had de opdracht om een tussenbalans op te maken met betrekking tot de Betuwelijn. Zij heeft dit kritische rapport van McKinsey naar eigen zeggen echter nooit ontvangen.
- 224 Noordsij en De Bruijn, 2004:220
- 225 R. Pans, interview met de auteur
- 226 Noordsij en De Bruijn, 2004:223
- 227 De parlementaire commissie die onderzoek deed naar klimaatverandering constateerde dat bij de beschikbare kennis en informatie over het probleem van klimaatverandering een onderscheid gemaakt kan worden gemaakt tussen 1) wetenschappelijke feiten 2) wetenschappelijke schattingen met onzekerheidsmarges 3) oordelen over nog niet voldoende onderzochte grootheden, en 4) waarderings die inherent subjectief zijn (aldus ook Van Middelkoop, 1999).
- 228 Handelingen Tweede Kamer, 3 maart 2005, kst. 29283, nr. 55, p. 3566
- 229 Flyvbjerg, B., e.a., Megaprojects and risk: An anatomy of ambition, Cambridge, Cambridge University Press, 2003
- 230 Brockner J., en J. Rubin, Entrapment in escalating conflicts: a social psychological analysis, New York, Springer Verlag, 1985, geciteerd in Kst. 29283, nrs. 5-6, p.41
- 231 Zie in deze zin Van den Berg (SGP) en Verbugt (VVD) in Trouw d.d. 8 september 2004 'Kamer zou zelf informatie moeten verzamelen' (P. Feenstra). Van den Berg gaf toe dat hij niet bij machte was de enorme stapel documenten te doorgronden en dat daarmee de informatie feitelijk nutteloos voor hem was. Verbugt gaf toe niet de financiële kennis te hebben om de stapels accountantsrapporten goed te kunnen doorgronden. De auteur suggereerde dat er sprake was van bewuste ambtelijke trucs: *'geef het kritisch kamerlid een zo grote berg niet gerangschikte, laat staan samengevatte informatie, dat deze door de bomen het bos niet meer kan zien en uiteindelijk de zaak laat rusten.'*
- 232 Flyvbjerg pleit er tevens voor om de omvang van de financiële overheidsbijdrage mede afhankelijk te maken van de deugdelijkheid van de prognoses. Deze suggestie lijkt minder goed bruikbaar en het voorbeeld van de Betuwelijn kan dit duidelijk maken. Anno 2009

blijken de eerdere prognoses met betrekking tot het aantal goederentreinen bij lange na niet gerealiseerd te worden. Deze prognoses zijn geproduceerd, dan wel geaccordeerd door het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Zou een deel van de overheidsbijdrage aan de Betuwelijn nu teruggevraagd moeten worden? Welke partij zou ervoor voelen dit risico te gaan dragen, anders dan tegen een aanzienlijke risicopremie?

- 233 Kst. 2983, nrs. 5-6, p. 47.
- 234 Kst. 29283, nr. 55, Handelingen Tweede Kamer, 3 maart 2005, p. 3577
- 235 R. Pans, Kst. 29283, nr. 11, p. 60, 64
- 236 R. Pans, interview met de auteur
- 237 Zie ook in dit kader T. Netelenbos in de verhoren van de TCI: (...) *'Ik heb een aantal keren bij de Kamer aan de deur geklopt met het verzoek om vertrouwelijk overleg, zowel bij de Betuweroute - maar dat is nooit gebeurd - als bij de HSL-Zuid. De wereld van de markt en transparantie verhouden zich heel moeilijk met elkaar. Ik heb mijn hoofd bureau SG de heer Lieben, een aantal keren op pad gestuurd om vertrouwelijk overleg te regelen. Dat heeft soms wel, maar heel vaak ook niet tot het gewenste resultaat geleid. Het is zelfs een keer gebeurd dat ik al met de hele delegatie op de gang stond om een vertrouwelijk overleg te hebben - een van mijn medewerkers had speciaal voor die gelegenheid een nieuw pak gekocht - maar dat wij niet naar binnen mochten omdat de Kamer alleen maar openbare debatten wilde. In een situatie waarin je met marktpartijen onderhandelt, kan dat niet.'* (...)
- 238 Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren, Staatscourant 1998, nr. 104
- 239 *'Op andere niveaus in ons bestuurlijk bestel praten ambtenaren vrij intensief met een gemeenteraad of met provinciale staten. Op rijksniveau is dat minder mogelijk en dat is heel jammer.'* (Wim Korf, projectleider HSL-Zuid, openbare hoorzittingen TCI, 15 september 2004).
- 240 Zie voor laatstgenoemde studies: 'Grote infrastructuurprojecten: inzichten en uitgangspunten', (achtergrondstudies), kst. 29283, nr. 10
- 241 Verslag hoorzittingen prof. B. Flyvbjerg, inclusief sheetpresentaties, kst. 29283, nr. 10, p. 249-280
- 242 Paul 't Hart, Tussen onmacht en overmacht: de rol van de volksvertegenwoordiging bij grote infrastructuurprojecten, in 'Grote infrastructuurprojecten: inzichten en uitgangspunten (achtergrondstudies), kst. 29283, nr. 10, p. 190
- 243 't Hart, P., kst. 29283, nr. 10, p. 203
- 244 't Hart, P., kst. 29283, nr. 10, p. 197
- 245 Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 283, nr. 11, p. 721-726
- 246 Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 283, nr. 11, p. 723
- 247 Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 283, nrs. 5-6, p. 83-84
- 248 Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 283, nrs. 5-6, p. 45. De Commissie constateert tevens dat er bij grote projecten sprake is van veel technisch-inhoudelijke informatie. De Tweede Kamer moet die informatie goed kunnen beoordelen en het teruggaan naar de bron, in dit geval de projectorganisatie, kan daarbij erg behulpzaam zijn. Een soepeler contact tussen Kamerleden en ambtenaren kan volgens de TCI tot betere informatie leiden, de bewindspersoon ontlasten omdat detailvragen direct aan de betreffende ambtenaar worden gesteld. Daardoor kunnen de contacten tussen

bewindspersonen en de Tweede Kamer zich meer toespitsen op de grote strategische en politieke vragen. *‘Zolang dergelijke contacten zich beperken tot informatie-uitwisseling over feiten, tasten ze de ministeriële verantwoordelijkheid naar de mening van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten niet aan. De cruciale componenten van die verantwoordelijkheid, debat en politieke beoordeling, blijven immers onverkort het exclusieve domein van de politieke gezagsdragers. De directe communicatie tussen ambtenaren en Kamerleden blijft ook onverkort onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen. De regel moet naar de mening van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten zijn dat de ambtenaar Kamerleden desgevraagd feitelijke informatie mag geven, mits hij aan de minister meldt dat hij contact heeft gehad met Kamerleden en waarover dit ging.’* (kst. 29 283, nrs. 5–6, p. 79)

- 249 Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 283, nrs. 5–6, p. 43
- 250 Volgens de TCI zou het kennis- en controlecentrum een vergelijkbare betekenis als countervailing power moeten hebben als het Amerikaanse Congressional Budget Office, maar dan verplaatst naar de Nederlandse schaal. CBO voorziet het Amerikaanse Congres van objectieve, tijdige, onpartijdige analyses, die nodig zijn voor besluitvorming over economische en begrotingstechnische vraagstukken, alsmede van informatie en prognoses ten behoeve van het begrotingsproces van het Congress. De taken van het CBO zijn onder meer het analyseren en interpreteren van kostenramingen, prognoses, economische voorspellingen, audits, effectrapportages, begrotingen en beleidsanalyses. Met een dergelijke ondersteuning kan de Kamer alle relevante informatie over grote projecten, inclusief de departementale accountantsrapporten, doorgronden. (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 283, nrs. 5–6, p. 77-78)
- 251 Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 283, nrs. 5–6, p. 75
- 252 Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 283, nrs. 16, 22, 23 en 31
- 253 Tweede Kamer 2001–2002, kst. 28 362, nr. 2. Zie in dit kader ook de reflecties omtrent de interpretatie van art. 68 Grondwet in hoofdstuk 3
- 254 Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 29 283, nr. 47
- 255 Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30351
- 256 Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, Handelingen, 5 april 2005, 67-4245
- 257 Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, Handelingen, 2 juli 2008, nr. 104, p. 7491-7527
- 258 Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 29283, 46
- 259 Gewijzigde motie van het lid Duyvendak c.s., ter vervanging van die gedrukt onder 15, voorgesteld 18 maart 2008, kst. 30184, nr. 18
- 260 Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29283, nr. 36
- 261 Ger Koopmans, interview met de auteur
- 262 Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31490, nr. 9
- 263 Het betreft A. Duivesteijn (Voorzitter TCI), M. Hermans, (Lid TCI), V. Kool (Griffier TCI), R. Pans (vm. topambtenaar V&W) en T. Netelenbos (vm. minister V&W)
- 264 Aldus Jan Marijnissen tijdens het Kamerdebat naar aanleiding van Verantwoordingsdag 2008.

- 265 Het is als achtergrondstudie verschenen in de bijlage van het rapport aangaande de parlementaire zelfreflectie. Uitgave Tweede Kamer der Staten-Generaal, Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven, mr. Guido Enthoven en drs. Nico Hogenhuis, maart 2009
- 266 Dienst Informatievoorziening, Tweede Kamer, 2008
- 267 Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, kst. 31 235, nr. 2, p. 64
- 268 Zie de Regeling parlementair en extern onderzoek, 2008
- 269 Het gaat hier meestal om bedragen tussen de 500.000 euro en 2 miljoen euro. Ter indicatie: de onderzoekskosten van de Commissie Onderwijsvernieuwingen beliepen 600.000.- euro, de kosten van de Parlementaire Enquête naar de Bouwnijverheid bedroegen uiteindelijk 1.9 mln. euro.
- 270 Boon, P.J., De parlementaire enquête: een rechtsvergelijkende studie, Zwolle, 1982
- 271 Een voorbeeld hiervan is het compromis dat bereikt werd bij de Enquête Opsporingsmethoden: criminele inlichtingen werden vertrouwelijk behandeld en indien er sprake was van levensbedreigende situaties voor de informant werden gegevens geanonimiseerd verstrekt. De commissievoorzitter kon te allen tijde de niet geanonimiseerde bronnen raadplegen.
- 272 Zie voor de bevoegdheden van een tijdelijke commissie art. 27 en 29 Reglement van Orde, Tweede Kamer, oktober 2008
- 273 Protocol van afspraken over onderzoeken Tweede Kamer, januari 2002, bijlage bij Reglement van Orde oktober 2008, p. 174
- 274 Zie in deze zin ook Muller en Coenen, 2002:184
- 275 Bouwsubsidies, p.369
- 276 Van Walsem in verhoren TCI, Kst. 29283, nr. 11, p. 72
- 277 Minister Donner, kst. 30000, nr. 29
- 278 Deze casus en de achterliggende thematiek van de interpretatie van de informatieplicht van het kabinet ex art. 68 Grondwet wordt uitgebreider beschreven in het theoretisch hoofdstuk van deze dissertatie.
- 279 Voor het boek 'De informatieparadox' hebben Van Thijn en Cardoso Ribeiro een reeks topambtenaren geïnterviewd. Op basis van deze interviews is een dertigtal redenen gedestilleerd om de minister (nog) niet te informeren; deze redenen zijn elders in dit proefschrift opgenomen.
- 280 Bouwsubsidies, p. 256-257
- 281 Interne nota SZW, geciteerd in Ctsv, p. 81
- 282 Bouwnijverheid, p. 288)
- 283 RSV, p. 457
- 284 Bouwnijverheid, p. 291
- 285 Besluitvorming uitzendingen, p. 482
- 286 Generaal van Baal, geciteerd in enquête Srebrenica, p. 369
- 287 Srebrenica, p. 462
- 288 Srebrenica, p. 457-458
- 289 Uitvoeringsorganen sociale verzekeringen, p. 285

- 290 Bouwsubsidies, p. 351
- 291 Integratiebeleid, p. 527
- 292 Zorguitgaven, p. 36
- 293 Onderwijsvernieuwingen, p. 56
- 294 Paspoortproject, p. 131
- 295 Opsporingsmethoden, p. 403
- 296 Uitvoeringsorganen sociale verzekeringen, p. 296
- 297 Evaluatie opsporingsmethoden, p. 191
- 298 Vliegkamp Bijlmermeer, p. 396
- 299 Uitvoeringsorganen sociale verzekeringen, p. 220
- 300 Besluitvorming uitzendingen, p. 486
- 301 Paspoortproject, p. 138
- 302 Onderwijsvernieuwingen, p. 135
- 303 Deze observatie wordt bevestigd door de meerderheid van Kamerleden, aldus het in hoofdstuk 1 besproken onderzoek van de Raad voor het openbaar bestuur, 'Binnenhof van Binnenuit' (2007)
- 304 Opsporingsmethoden, p. 163
- 305 Besluitvorming uitzendingen, p. 484
- 306 Opsporingsmethoden, p. 407, 428
- 307 Bouwsubsidies, p. 372
- 308 Zorguitgaven, p. 35
- 309 Besluitvorming uitzendingen, p. 490
- 310 Besluitvorming uitzendingen, p. 497
- 311 Onderwijsvernieuwingen, p. 153
- 312 Bijstand, p. 7
- 313 Infrastructuurprojecten, p. 44. Deze aanbeveling is met het verzoek om een nader advies voorgelegd aan de vice-voorzitter van de Raad van State Tjeenk Willink. Deze kwam na ampele overweging tot de conclusie dat een dergelijke onafhankelijke toets niet past in de Nederlandse staatsrechtelijke verhoudingen. Volgens hem is het alleen het parlement zelf dat kan beslissen of de verstrekte informatie toereikend is en indien dit niet het geval is, zal zij de keuze moeten maken of zij daaraan politieke consequenties wil verbinden.
- 314 Infrastructuurprojecten, p. 83
- 315 Motie Wöltgens, 25 november 1993, kst. 22730, nr. 23
- 316 Ctsv, p. 84-85
- 317 Ctsv, p. 84, 155
- 318 Besluitvorming uitzendingen, p. 495
- 319 Aanbiedingsbrief Visquoteringsregelingen, p. 4
- 320 Infrastructuurprojecten, p. 47
- 321 Besluitvorming uitzendingen, p. 498
- 322 Infrastructuurprojecten, p. 77

- 323 Integratiebeleid, p. 549
- 324 Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31235, nrs. 1-2
- 325 De Algemene Rekenkamer bouwt daarmee voort op de indeling die gehanteerd wordt in de Regeling Parlementair en extern onderzoek van de Tweede Kamer.
- 326 Argyris, C., Double loop learning in organizations, Harvard Business Review, September-October 1977
- 327 Zo liet In 't Veld zich buitengewoon kritisch uit over de conclusies van de Commissie Dijsselbloem naar Onderwijsvernieuwingen, o.a. omdat de conclusies volgens hem niet gestaafd werden door het daaraan ten grondslag liggend onderzoeksmateriaal, R. in 't Veld, Het broddelwerk van Dijsselbloem, NRC Handelsblad, 11 april 2008

### Tussenspel

- 328 Oomkes, L., Kamer zoekt naar vuist tegen kabinet, Trouw, 5 mei 2008
- 329 Oomkes, ibid.

### Hoofdstuk 5

- 330 Aanwijzingen inzake ambtelijk optreden (extern), vastgesteld bij besluit van de Minister-President van 21 juli 1972, Staatscourant, 8 augustus 1972.
- 331 Brief van de Minister-President d.d. 28 september 1979, kst. 15848, nr. 1. Deze geste van de toenmalig premier Van Agt om de Kamer commentaar te laten geven op concept aanwijzingen is door zijn latere ambtsgeenoot Kok niet nagevolgd bij de totstandkoming van de Aanwijzingen van 1998, hoewel het daar ook aanwijzingen betrof die een materie regelen waarbij de Staten-Generaal in het bijzonder betrokken zijn.
- 332 Verslag mondeling overleg, 26 maart 1980, Tweede Kamer, zitting 1979-1980, kst. 15848, nr. 2
- 333 Verslag mondeling overleg, kst. 15848, nr. 2, p.8
- 334 Verslag mondeling overleg, kst. 15848, nr. 2, p.6-7
- 335 Verslag mondeling overleg, kst. 15848, nr. 2, p.7
- 336 Volledige titel: 'Aanwijzingen inzake contacten tussen Kamercommissies en ambtenaren en tussen Kamercommissies en regeringsadviescolleges; vastgesteld bij besluit van de minister-president, handelende in overeenstemming met het gevoelen van de Raad van Ministers, van 14 juli 1980, nummer 299015, staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, november 1980.' Hierna te noemen: Aanwijzingen 1980.
- 337 Aanwijzingen 1980, p. 1
- 338 Aanwijzingen 1980, toelichting bij art. 3.3, p.5. Overigens werd de aanwezigheid van een vertegenwoordiger van de Minister een aantal jaren later betwist door de Commissie die de Visquoteringsregelingen onderzocht. Weliswaar bestaat er vanuit het stelsel van de ministeriële verantwoordelijkheid het recht van de betrokken minister om aanwezig te zijn bij genoemde gesprekken, maar hij kan deze politieke verantwoordelijkheid niet delegeren aan ambtenaren. Zie voor een uitgebreider bespreking verder in dit hoofdstuk.
- 339 Aldus de toelichting van de regering bij art. 4.3, Aanwijzingen 1980
- 340 Handelingen 1981-1982, p. 788
- 341 Handelingen 1982-1983, p. 1187 (aanhangsel nr. 596)



- 342 Handelingen 1982-1983, p. 1187 (aanhangel nr. 596)
- 343 Nieuwjaarstoespraak Kamervoorzitter Dolman, 3 januari 1985
- 344 Brief van de minister-president, 31 januari 1985, nr. 352464
- 345 Rapport onderzoek van de organisatie en de werkwijze der Kamer, Tweede Kamer, vergaderjaar 1985-1986, kst. 19336, nrs. 1 en 2
- 346 Zo is er een hoofdstuk over de betrekkingen tussen ministerraad en Kamer waarin wordt geconstateerd dat via het regeerakkoord in feite een versterking plaats vindt van de directe invloed van (de meerderheid) van het parlement op het regeringsbeleid. In het rapport van de Commissie OOV worden zorgen uitgesproken over het toenemend incidentalisme en detaillisme in de betrekkingen tussen kabinet en Kamer. Voorts worden hoofdstukken gewijd aan het verschijnsel nota, de rol van externe deskundigen, de werkwijze van commissies, in het bijzonder de commissie rijksuitgaven, de procedure van de begrotingsbehandeling, aan verslaglegging, wetgeving, moties, archivering en aan de personele capaciteit van de ondersteuning.
- 347 Kst. 19336, nr. 2, p. 11-12
- 348 Motie van het Lid Patijn, voorgesteld in de uitgebreide commissievergadering van 19 maart 1984 in het kader van de beraadslagingen over de Reorganisatie Rijksdienst, Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1984, kst. 17 353, nr. 11
- 349 Kst. 19336, nr. 2, p. 10
- 350 Deze observatie werd overigens in 2008 herhaald in de discussie over het versoepelen van contacten tussen Kamerleden en ambtenaren.
- 351 Brief van de Minister-President, d.d. 18 maart 1986, kst 19336, nr.5
- 352 Brief van de Minister-President, d.d. 18 maart 1986, kst 19336, nr.5, p. 5
- 353 Brief van de Voorzitter van de bijzondere Commissie Vraagpunten, Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, kst. 21427, nr. 3
- 354 Brief van de Voorzitter van de bijzondere Commissie Vraagpunten, kst. 21427, nr. 3, p.48
- 355 Brief en rapport, kst. 21427, nr. 40-41
- 356 Rapport commissie Scheltema, kst. 21427, nr. 41, p.20-21
- 357 Brief van de minister-president en de minister van Binnenlandse Zaken, kst. 21427, nr. 60
- 358 Handelingen Tweede Kamer, 1993-1994, debat 3 november 1993, p. 1416-1417
- 359 Raad op Maat, Rapport van de bijzondere commissie Vraagpunten Adviesorganen, kst 21427, nr. 29-30
- 360 Kst. 17 353, nr. 11
- 361 Brief van de minister van Binnenlandse Zaken, 7 februari 1990, kst 21300 III, nr. 6
- 362 Ibid, p. 3
- 363 Kst. 21427, nr. 30, p. 27
- 364 Bijlage bij 'Raad op maat', kst. 21427, nr. 30, p. 37
- 365 Ibid, p. 39
- 366 Kst. 21427, nr. 30, p. 31
- 367 Brief van de Minister-president, 5 maart 1993, kst. 21 427, nr. 31, p.1

- 368 Gewijzigde motie Van Heemst, kst. 21247, nr. 49. Voor stemden de fracties van de PvdA, Groen Links, D66, VVD, CDA en de Centrumdemocraten.
- 369 Brief van de minister van Binnenlandse Zaken, kst. 21 427 nr. 72, 11 november 1993.
- 370 Kaderwet Adviescolleges, Wet van 3 juli 1996, houdende algemene regels over de advisering in zaken van algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk
- 371 Memorie van Toelichting bij art. 16 (oorspronkelijke nummering), Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, kst. 24503, nr. 3
- 372 Bovend'Eert, 2004:336
- 373 Kst. 28101, nr. 1, p. 50
- 374 L. Spies, interview met de auteur
- 375 Verslag van de Enquêtecommissie Rijn-Schelde-Verolme (RSV), Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, kst. 17817, nrs. 15-16, p. 458
- 376 Aldus Tuurenhout (1992:127) in zijn bespreking van de verschillende RSV deelcasus. Hij stelt dat door het rechtstreeks horen van ambtenaren door het parlement er sprake was van een zuiverende werking ten aanzien van de ministeriële verantwoordelijkheid.
- 377 Tweede Kamer, Handelingen 1986-1987, p. 1449-1458
- 378 Brief van de minister van Landbouw en Visserij, 13 februari 1987, Rapport van de Subcommissie Visquoteringsregelingen, p. 351
- 379 Brief van de Subcommissie Visquoteringsregelingen, 16 februari 1987, Rapport van de Subcommissie Visquoteringsregelingen, p. 352
- 380 De regeling voor het besloten horen van ambtenaren is bij daarop volgende parlementaire onderzoeken betwist. Zo vaardigde het Ministerie van Verkeer en Waterstaat bij het parlementair onderzoek naar de besluitvorming over Betuwelijn en HSL-Zuid speciale ambtenaren uit naar de gesprekken met de commissie, teneinde uit de eerste hand te kunnen vernemen wat er gewisseld werd tussen de commissie en de ambtenaar die gehoord werd. Tijdens de gesprekken van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten werden door betrokkenen voorzichtig grappen gemaakt over de 'doodgravers' die vanuit het departement bij de gesprekken aanwezig waren. Vanuit het betrokken ministerie plachten oude zwijgende mannen in zwarte pakken de gesprekken bij te wonen, als ogen en oren van het departement. Deze aanwezigheid van 'controlerende ambtenaren' vanuit het departement werd op een zeker moment door de Commissie als een belemmering gezien. In het hoofdrapport van TCI wordt daarover opgemerkt: *'Tijdens de besloten gesprekken kreeg de commissie het gevoel dat het vergezellen van ambtenaren door een toehoorder vanuit het ministerie een belemmering vormde voor het voeren van een open gesprek.'* (kst. 29283, nr. 6, p. 131) De commissie heeft het departement verzocht hier in het vervolg verder van af te zien en dit verzoek is door het ministerie gehonoreerd.
- 381 Rapport Ctsv, p. 84-85
- 382 Commissie onderzoek Vliegkamp Bijlmermeer, p. 393
- 383 Rapport TCI, p. 48
- 384 Rapport Besluitvorming uitzendingen, p. 484
- 385 Tuurenhout, M., Parlementaire controle en ambtelijke verantwoordelijkheid, Gouda Quint, Amsterdam, 1992

- 386 Een voorbeeld van vrijmoedig ambtelijk opereren aan het eind van de jaren '90 van de vorige eeuw vormde het optreden van de toenmalig voorzitter het College van Procureur Generaals, Docters van Leeuwen, waarin hij kanttekeningen plaatste bij het beleid van toenmalig minister Sorgdrager. In dezelfde periode toonde toenmalig Secretaris-Generaal Van Wijnbergen zich in een krantenartikel kritisch over het beleid van zijn minister van Economische Zaken Jorritsma. Toen hierover opmerkingen werden gemaakt verweerde hij zich met de stellingname dat hij 'niet de loopjongen van de minister was'. De precieze aanleiding van de Oekaze is moeilijk te reconstrueren. Gezaghebbende bronnen spreken over een samenloop van omstandigheden, waaronder de ergernis bij een aantal bewindslieden (waaronder minister Pronk) over ambtenaren die voortdurend bezig waren te lobbyen, moties "in te steken" en op andere manieren bureaupolitiek te bedrijven. Op basis van dergelijke schermutselingen ontstond de behoefte om het politiek primaat van ministers over hun ambtenaren te bevestigen en versterken.
- 387 Gepubliceerd in de Staatscourant, 1998, nr. 104
- 388 De aanwijzingen gelden niet indien de ambtenaar in het kader van een Parlementaire Enquête als getuige of deskundige is gedagvaard. Op basis van de artikelen 20 e.v. van de Wet op de Parlementaire Enquête dient een ambtenaar ook zonder toestemming van de betrokken minister mee te werken aan het verhoor door de enquêtecommissie. De noodzakelijke toestemming geldt in beginsel wel indien er sprake is van een parlementair onderzoek.
- 389 Toelichting bij Aanwijzing 14
- 390 Toelichting bij Aanwijzing 15
- 391 Met een verzoek van een Kamerlid wordt in de Aanwijzingen ook bedoeld op een verzoek van een fractiemedewerker of persoonlijk medewerker van het Kamerlid.
- 392 Handelingen Tweede Kamer, 1997-1998, 8 september 1998, p. 6420-6422
- 393 Handelingen Tweede Kamer, 1997-1998, 8 september 1998, p. 6420-6422
- 394 Handelingen Tweede Kamer, 1998-1999, 29 september 1998, nr. 7, p. 276-277
- 395 Handelingen Tweede Kamer, 1997-1998, 8 september 1998, p. 6420-6422
- 396 Kst. 29283, nrs. 5-6
- 397 Kst. 29283, nrs. 5-6, p.83
- 398 Kst. 29283, nrs. 5-6, p. 122
- 399 Kst. 29283, nrs. 5-6, p. 123
- 400 Brief minister Peijs, kst. 29283, nr. 22
- 401 Brief minister Peijs, kst. 29283, nr. 31
- 402 Handelingen 2004-2005, nr. 98, p. 6051
- 403 Leidraad voor de toepassing van de Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren bij functionele contacten met de Staten-Generaal en individuele Kamerleden, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, kst. 29283, nr. 46
- 404 Gesprek met de auteur, juni 2006
- 405 Kst. 29283, nr. 46, p. 1
- 406 Art. 2 van het besluit d.d. 22 december 2005 tot instelling van de Nationale conventie, gepubliceerd in de Staatscourant 2005, nr. 251

- 407 Nationale conventie, Hart voor de publieke zaak, 2006, p.8
- 408 Handelingen, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, nr. 62, p. 4432-4437
- 409 Motie van het lid Duyvendak c.s., Tweede Kamer 2007-2008, kst. 30184, nr. 15, voorgesteld 12 maart 2008
- 410 Gewijzigde motie van het lid Duyvendak c.s., ter vervanging van die gedrukt onder 15, voorgesteld 18 maart 2008, kst. 30184, nr. 18
- 411 Brief d.d. 15 juli 2008, Tweede Kamer vergaderjaar 2007-2008, kst. 30184, nr. 21
- 412 De brief van Ter Horst is met name onhelder voor wat betreft de omgang met verzoeken van Kamerleden om ambtenaren *feitelijke niet-openbare informatie* te laten verstrekken. Worden deze verzoeken in beginsel gehonoreerd, of komt de minister hierin een eigen afweging toe? Indien dergelijke verzoeken in beginsel gehonoreerd worden - *het kabinet is van opvatting dat de «welwillende en zakelijke» beoordeling moet worden opgevat als de bereidheid tot inwilliging van een verzoek*, dan botst dit met de passage over de zelfstandige afweging van de minister aangaande het al dan niet toestaan van dergelijke contacten.
- 413 Kst. 29283, nrs 5-6, p. 84
- 414 Kst. 31 201, nr. 37
- 415 Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31490, nr. 9
- 416 Kst. 31490, nr. 20, p. 3
- 417 G. Koopmans, interview met de auteur
- 418 Kamervragen Stellingwerf, ingezonden 22 februari 2002, Tweede Kamer, 2001-2002, nr. 887, Aanhangsel van de Handelingen, p.1863-1864
- 419 Verslag van een Algemeen Overleg d.d. 2 maart 2005, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, kst. 29800 X, nr. 68
- 420 Z. Szabó, in Bekend maakt bemind, p. 17
- 421 E. Irrgang, interview met de auteur
- 422 Kamerlid, geciteerd in 't Hart, 2002:140
- 423 R. Vermeij, interview met de auteur
- 424 S. Dijkma, interview met de auteur
- 425 Fractiemedewerkers lopen zich vaak warm voor een actieve rol in de politiek. Politici als Maxime Verhagen, Bert Koenders, Geert Wilders, Harry van Bommel, André Rouvoet en Kees Vendrik zetten hun eerste schreden op het Binnenhof als fractiemedewerker.
- 426 J. Schinkelshoek in OVHD, p. 10
- 427 M. Prinsen, in OVHD, p. 21
- 428 J. Mastwijk, interview met de auteur
- 429 B. van der Ham, interview met de auteur
- 430 Kamerlid, geciteerd in 't Hart, 2002:139
- 431 Topambtenaar, geciteerd in 't Hart, 2002:137
- 432 H. Bakker, interview met de auteur
- 433 D. Samson, interview met de auteur
- 434 L. Spies, interview met de auteur

- 435 Kamerlid, in 't Hart, 2002:136
- 436 Kamerlid, in 't Hart, 2002:139
- 437 H. Jeekel, in 'Kamer geen eigen meester', NRC Handelsblad, 7 september 1999
- 438 Kamerlid, in 't Hart, 2002:138
- 439 Topambtenaar in 't Hart, 2002:137-138
- 440 R. Andeweg, interview met de auteur
- 441 Geciteerd in Nieuwenkamp, 2001:283
- 442 Geciteerd in Nieuwenkamp, 2001:282
- 443 Topambtenaar, geciteerd in 't Hart, 2002:136
- 444 A. Eijssink, interview met de auteur
- 445 V. Kool, interview met de auteur
- 446 M. Zoon, interview met de auteur
- 447 R. Vermeij, interview met de auteur
- 448 H. ten Broeke, in OVHD, p. 15
- 449 M. Hermans, interview met de auteur
- 450 Ibid.
- 451 W. van de Camp, interview met de auteur
- 452 V. Kool, interview met de auteur
- 453 E. Irrgang, interview met de auteur
- 454 Volkskrant, zaterdag 5 juli 2008
- 455 ECPRD request no. 834, Contacts between Members of Parliament and civil servants
- 456 D. Huisinga, interview met de auteur
- 457 R. Bekker, interview met de auteur
- 458 Kortmann, C., 'De ambtenaar en de politiek I', RM Themis, 1999/5, p. 163
- 459 A. Dölle, Eerste Kamerlid CDA, in debat met Joost Eerdmans in PM 8-12-2004, p.13
- 460 Thijn, E. van, 'De ambtenaar en de politiek II', RM Themis, 1999/5, p. 166
- 461 Nationale conventie, De Reformatie van de Staat: parlement en regering, voorstudie van F. Ankersmit, L. Klinkers en C. Van Baalen, bijlage bij kst. 30184, nr. 12, p. 38
- 462 Bewindspersoon, geciteerd in 't Hart, 2002:141
- 463 T. Netelenbos, interview met de auteur
- 464 Bewindspersoon, in 't Hart, 2002:141
- 465 J. Remkes, interview met de auteur
- 466 G. ter Horst, in OVHD, p.45
- 467 E. van Middelkoop, in Renkema, 2004:153
- 468 J. van Nieuwenhoven, in Renkema, 2004:171
- 469 P. Hofstra, interview met de auteur
- 470 R. Andeweg, interview met de auteur
- 471 W. Aantjes, geciteerd in Renkema, 2004:19

- 472 H. Bakker, interview met de auteur
- 473 J. Dijsselbloem, interview met de auteur
- 474 K. Vendrik, interview met de auteur
- 475 G. Koopmans, interview met de auteur
- 476 M. Rabbæ, in Renkema, 2004:181
- 477 G. Schutte, in Renkema, 2004:197
- 478 F. de Nerée tot Babberich, in Bekend maakt bemind, p.10
- 479 K. van Velzen, interview met de auteur
- 480 C. Verdaas, in Bekend maakt bemind, p.10
- 481 S. van Haersma Buma, in Bekend maakt bemind, p.25
- 482 R. Pans, interview met de auteur
- 483 W. van de Camp, interview met de auteur
- 484 U. Rosenthal, interview met de auteur
- 485 J. Eerdmans, in Bekend maakt bemind, p.10
- 486 R. van Raak, interview met de auteur
- 487 J. Schinkelshoek in PM, 21-12-2006, p.20
- 488 J. Schinkelshoek, interview met de auteur
- 489 T. Huizinga-Heringa, In Bekend maakt bemind, p.9
- 490 A. Jorritsma-Lebbink, geciteerd in Renkema, 2004:105
- 491 W. van de Donk, interview met de auteur
- 492 P. Bukman, geciteerd in Renkema, 2004:35
- 493 S. Dijksma, interview met de auteur
- 494 M.L. Vos, interview met de auteur
- 495 D. Dolman, geciteerd in Renkema, 2004:68
- 496 B. de Gaay Fortman, geciteerd in Renkema, 2004:84
- 497 J. van Leeuwen, geciteerd in Renkema, 2004:143
- 498 E. van Thijn, in Renkema, 2004:217
- 499 J.W. Weck, in OVHD, p.3
- 500 A. Duivesteijn, interview met de auteur. Hij voegt eraan toe: *'Indien het opportuun is Indien het opportuun is schakelt de regering overigens wel een ambtenaar in om een inhoudelijk verhaal te vertellen. Bij de besluitvorming over de verlenging van de missie in Afghanistan werd commandant Dick Berlijn gevraagd om de situatie toe te lichten en daarmee de geesten in het parlement rijp te maken. Wat dat betreft is er sprake van volstrekte willekeur. De Oekaze staat ook in schril contrast met de feitelijke praktijk; ik heb nog nooit zoveel contact gehad met ambtenaren als in de periode dat ik Kamerlid was. Iedere week werd ik gevraagd voor een overleg op een departement, over nieuwe beleidsprognoses, of over een op handen zijnd wetsvoorstel.'*
- 501 H. Neppérus, in OVHD, p. 27
- 502 L. Spies in Bekend maakt bemind, 2006:5

- 503 Dit spanningsveld tussen leren, transparantie en afrekening heb ik aan de lezers van PM voorgelegd, daartoe geïnspireerd door de voormalig pSG van het ministerie van Verkeer en Waterstaat Peter Heij (PM, vijfde jaargang, nr. 12, 26 juni 2009, p. 23-25.) Deze oproep leidde tot verschillende reacties, waaronder: *Als transparantie tussen M en TK inhoudt dat vooral de verkeerd gelopen projecten worden 'geopenbaard' (goed nieuws is vaak geen nieuws), dan is een cultuur van afrekenen natuurlijk niet prettig voor de betrokkenen. Aan de andere kant: wat is het alternatief: geen informatie? niet afrekenen? Niet transparant zijn bevordert andersom ook niet per definitie wél het leren; je kan soms beter hard met je neus tegen de muur lopen; zo'n kwestie als de Adamse NZ-lijn lijkt me een voorbeeld daarvan.*(Wim Wiersinga). *'De overheid lijkt verstrikt te zijn in wat Smith en Berg noemen de paradoxen van betrekken ('engaging'). Deze paradoxen uiteten zich in dilemma's of elkaar schijnbaar uitsluitende keuzes. Deze zijn: Onthullen. Wat mag ik laten zien in de samenleving van mijn zwakte of twijfels ('ik weet het ook niet') of verwacht de maatschappij professionaliteit van de overheid ('ze vragen om mijn expertise, kunde')? Vertrouwen. Toon ik vertrouwen door mijn kwetsbaarheid aan de samenleving te laten zien ('bouwen op vertrouwen, zonder ze te kennen?') en of wil de maatschappij dat ik vertrouwen en duidelijkheid uitstraal, grenzen aangeef ('being in control')? Intimiteit (nabijheid). Kan ik aspecten van mezelf ontdekken in het werken met deze groep ('experimenteren, zelf leren') of moet de groep op afstand geleid worden om hun sterke punten te gebruiken en hun zwaktes te verhelpen ('alles tot in de puntjes geregeld') Regressie. Laat ik spel, spontaniteit, en improvisatie toe, of kunnen alleen resultaten bereikt worden via een gedegen programma, structuur, veiligheid en beheersing? (...) Faciliterend leiderschap houdt in dat de overheid, in plaats van het publiek en de media met wantrouwen te beschouwen, ze moet verwelkomen als vertrouwde gasten bij het leerproces.'* (Jan Lelie)
- 504 T. Netelenbos, interview met de auteur
- 505 M.L. Vos, interview met de auteur
- 506 R. Andeweg verwees in het interview met de auteur naar een minister van Binnenlandse Zaken die vermoedde dat 80 % van de Kamervragen ambtelijk waren ingestoken. Met RA ben ik van mening dat dit een overschatting lijkt van het fenomeen.
- 507 Verslag mondeling overleg, kst. 15848, nr. 2, p.7
- 508 H. Wiegel, in Renkema, 2004:245
- 509 Zie voorts Ministerie van Financiën, directie Begrotingszaken, *'Vertrouwen geven en in control zijn; gaat dat samen?'*, 28 april 2009
- 510 B. Nooteboom, mail aan auteur, 25 februari 2009
- 511 Zie over 'beleidsintimiteit' ook de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (Commissie Wallage), *'In dienst van de democratie'*, 2001
- 512 M. Noordegraaf, interview met de auteur, zie ook dissertatie *'Attention, Work and behavior of public managers amidst ambiguity'*, 2000
- 513 A. Zuurmond, interview met de auteur
- 514 Enthoven, G. *'Verboden Verhouding'*, in themanummer Algemene Bestuursdienst, *'OVHD, Over politiek-ambtelijk samenspel'* Den Haag, december 2007, p. 22-25
- 515 Verkorte weergave van Enthoven, G. *'Verboden Verhouding'* (2007), *ibid.*
- 516 Deze mechanismen zijn waarneembaar rond de Aanwijzingen 1980, Commissie OOW 1985, Aanwijzingen van 1998 en het rapport TCI van 2004.

## Tussenspel

- 517 Handelingen 2006-2007, nr. 90, p. 5109-5119
- 518 Motie van het lid Halsema c.s., voorgesteld 5 juli 2007, kst. 30539, nr. 5
- 519 Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, kst. 30539, nr. 7

## Hoofdstuk 6

- 520 Whitherspoon, 1991:149
- 521 Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven Tweede Kamer, *'Informatiegebreken, Leren van 25 jaar parlementair onderzoek'*, 2008
- 522 Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, *Onderzoek naar infrastructuurprojecten*, kst. 29 283, nrs. 5-6, 2004, p.83-84
- 523 Whiteman, 1995:1
- 524 In het bestek van deze studie zal het Congres vaak worden aangeduid als enkelvoudige entiteit, waar het de facto een verzamelnaam is voor 'the Senate' en 'the House of Representatives'. Walter Oleszek constateert in zijn boekbespreking van Van Beek's 'Post-Passage Politics: Bicameral Resolution in Congress' in American Political Science Review van september 1996 (Vol. 90, no. 3): *'Often forgotten is that the House and Senate are constitutionally, organizationally, procedurally, and culturally different and that these two lawmaking institutions play different roles in the policymaking process.'* Voorts zal het Amerikaanse begrip voor de uitvoerende macht, 'de Executief' aangehouden worden.
- 525 Sadofsky, 1990:33
- 526 Geciteerd in Sadofsky, 1990, p. 31
- 527 Zie bijvoorbeeld de Regeling Grote Projecten, als door de Tweede Kamer vastgesteld op 22 juni 2006, kst. 30351. Artikel 10 bevat een reeks informatievereisten met betrekking tot grote projecten, waaronder informatie over de probleemanalyse, doelstellingen, besluitvormingsmomenten, reikwijdte, planning, financiën, risico's, alternatieven, projectbeheersing, toetsbaarheid en andere.
- 528 The Senate Chaplain, Rev. R. Halverson, Congressional Record, 98th Congress, first session, July 19, 1983, p. S10317
- 529 Bimber, 1991
- 530 Staflid, geciteerd in Whiteman, 1995:149
- 531 Aldus Harold Relyea, interview met de auteur.
- 532 Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction, March 2005.
- 533 Uit het onderzoek naar aanleiding van de Abramoff case bleek dat presidentieel adviseur Karl Rove drie verschillende emailadressen gebruikte, met als waarschijnlijk oogmerk om bepaalde informatie achter te houden. In dit onderzoek is echter door de rechter het bevel gegeven om alle mails te bevriezen; geen enkele mail mocht meer verwijderd worden. Deze beslissing is op zichzelf genomen interessant; de miljoenen emails die binnen en tussen de departementen verstuurd worden geven een aardig beeld in de totstandkoming van beleid en besluiten.



- 534 President Johnson rechtvaardigde een voortgaande Amerikaanse betrokkenheid vanwege nieuwe aanvallen door communistische rebellen, maar achteraf bleek dat deze aanvallen helemaal niet hadden plaatsgevonden.
- 535 Dahl, R., *Democracy in the United States: Promise and Performance*, Rand McNally, 1976, p. 73
- 536 Aldus Morton Rosenberg, interview met de auteur, mei 2007
- 537 M. Rosenberg, interview met auteur
- 538 Sadofsky, 1990, p.13. Op de eerste pagina van zijn boek stelt hij: *'Awareness of programs, control of what facts are to be collected and released, and authority over how information is to be utilised are at the heart of the political process.'*
- 539 Max Weber, als aangehaald in Aberbach, 1990, p.1
- 540 Robert Putnam, 'The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western Europe: A Preliminary Report', in *British Journal of Political Science*, vol. 3 (juli 1973), p. 257
- 541 Van Thijn, *De Informatieparadox*, 2004
- 542 Sadofsky, 1990: 83
- 543 Zie Sadofsky, 1990, p.6. Hij neemt in dit debat nadrukkelijk positie in, zie o.a. p.7: *'(...) the Reagan administration aggressively pursued the establishment of a conservative national information policy in all its forms, with a keen awareness of the fact that presidential power is enhanced by control of information policy.'* Interessant in dit kader is ook de bespreking van Sadofsky's boek 'Knowledge as Power' in *American Political Science Review*, vol. 86, No. 1, maart 1992, waarin James Danziger stelt: *'We still do not have a well developed theory of precisely how knowledge converts into political power.'*
- 544 Sorensen, T., *Decision-Making in the White House*, New York, Columbia University Press, 1963
- 545 James Connor, in Whitherspoon, 1991:188
- 546 Overigens zijn er ook andere vormen van clustering mogelijk. Harold Relyea positioneert een Member of Congress in het centrum van drie informatiecirkels. De eerste cirkel bestaat uit kiezers uit het eigen district of 'constituency'. De tweede cirkel bevat vertegenwoordigers van belangengroepen, bedrijven en maatschappelijke organisaties. De buitenste cirkel bestaat uit wetenschappers uit de academische wereld en experts van de staforganisaties van het Congres zoals Congressional Budget Office en Congressional Research Service. In deze derde ring zijn meer geobjectiveerde vormen van kennis en informatie aanwezig. Kiezers en lobbygroepen uit de binnenste cirkels zoeken actief contact met hun volksvertegenwoordiger, terwijl het initiatief voor het raadplegen van de in de derde cirkel aanwezige informatie vaak bij de volksvertegenwoordiger zelf ligt. Het is opmerkelijk dat Relyea in zijn categorisering geen zelfstandige plaats inruimt voor informatie welke afkomstig is uit de Executief. Desgevraagd wordt deze bron geschaard onder de tweede categorie: De overheid wordt volgens hem door afgevaardigden beschouwd als een 'interest group', weliswaar van bijzondere aard, maar desalniettemin de facto de advocaat van een bepaald belang (interview met de auteur, mei 2007).
- 547 Aberbach, 1990, p.2
- 548 Wilson, W., *Congressional Government*, 1885, p. 303.
- 549 Mill, J.S., *Considerations on Representative Government*, 1861, p. 104, geciteerd in *Final Report Joint Committee on the Organization of Congress*, Washington D.C., 1993

- 550 Inter-Parliamentary Union, 2007, p.9-10
- 551 Committee on Oversight and Government Reform, Oversight Plans for all House Committees with accompanying Recommendations, House Report 110-083, Maart 2007
- 552 Government Accountability Office, *High Risk Series: An Update*, GAO-07-310, januari 2007
- 553 Henry Waxman op symposium over 'Congressional Oversight', 18 september 2006. Op dat moment was hij nog minderheidsleider van de Commissie (Ranking Member); na de overwinning van de Democraten in november 2006 werd hij Chair van the Committee on Oversight.
- 554 Niet alleen in Irak zijn duizenden mensen werkzaam onder private contracts. Ook in het binnenlands beleid in Amerika doet deze trend opgeld, waarbij zelfs private contractors worden ingehuurd om het werk van andere private contractors te monitoren.
- 555 <http://oversight.house.gov/about.asp>, De subcommittees zijn: 1) Domestic Policy, 2) Federal Workforce, Postal Service, and the District of Columbia; 3) Government Management, Organization, and Procurement; 4) Information Policy, Census, and National Archives en 5) National Security and Foreign Affairs.
- 556 Het verbinden van informatie tussen verschillende beleidsterreinen laat regelmatig te wensen over omdat de leden van het Congres zich vaak specialiseren in een specifiek onderwerp. Daardoor wordt soms parallel gewerkt aan een dossier vanuit twee verschillende perspectieven (bijvoorbeeld verkeer en ruimtelijke ordening).
- 557 Aberbach J., 1990. In 'Keeping a watchful eye' wijdt hij een zelfstandig hoofdstuk aan deze problematiek: 'Oversight in an Advocacy Context', p. 162-183
- 558 CRS Report 95-949, Staff Depositions in Congressional Investigations
- 559 Milbank, D., Another Hearing, Another Chance to Say Nothing, Washington Post, 11 mei 2007
- 560 Harold Relyea, interview met auteur, mei 2007
- 561 House Rule XI(2)(m)(3), Senate Rule XXVI(7)(a)(1)
- 562 2 U.S.C. par. 192 en 194
- 563 Democratisch afgevaardigde, anoniem, geciteerd in Aberbach, 1990, p. 47
- 564 Perioden van 'Divided Government' laten een stijging van oversight activiteiten met ruim 25 % zien, aldus Aberbach, 1990:60
- 565 Aberbach, 1990:132
- 566 Ibid:196
- 567 Ibid: 201
- 568 Congressional Record, 1972, p. H867
- 569 Petersen, R., Roles and Duties of a Member of Congress, CRS Report, RL 33686, 2006
- 570 Paul Volcker, in Joint Committee on the Organization of Congress (1993), Summary of Hearings on Legislative-Executive Relations, p.4
- 571 Missie GAO als verwoord op [www.gao.gov](http://www.gao.gov)
- 572 <http://www.gao.gov/about/ggllance.html>
- 573 <http://www.cbo.gov/aboutcbo/factsheet.shtml>

- 574 Issue Briefs bevatten vaak definities, korte beleidsanalyses, een overzicht van de relevante wetsgeschiedenis, een chronologisch overzicht van gebeurtenissen, verwijzingen naar hearings en naar relevante achtergronddocumenten.
- 575 Whiteman, 1995:150
- 576 Walter Oleszek, interview met de auteur
- 577 Whiteman, 1995:159
- 578 De meeste CRS rapporten zijn te raadplegen via [www.opencrs.com](http://www.opencrs.com) , onder het motto 'Congressional Research Reports for the People'.
- 579 Kingdon, 1981:208
- 580 Aldus Bimber 1996, in zijn bespreking van Whiteman's studie
- 581 *"The only way we're going to be able to change the system is by putting pressure on the FAA, (Federal Aviation Administration, red.) and the best way we can put pressure on the FAA is by having this information become public. So what we try to do is to publicize the information we get, but keep the source confidential."* (staflid, geciteerd in Whiteman, 1995:143).
- 582 Aldus K. Esterling (2004:84-85). Hij verwijst daarbij naar empirisch onderzoek van o.a. Hansen, Schlozman en Tierney.
- 583 Nick Schwellenbach, interview met de auteur, mei 2007
- 584 Zie voor een lijst met 30 do's en dont's POGO's Congressional Oversight Training Series 2006-2007, [www.pogo.org](http://www.pogo.org)
- 585 POGO werkt langs een aantal methodische stappen: *'1) Identify systemic corruption or other misconduct in federal government, 2) Launch independent investigation, 3) Work with whistleblowers, insiders, and other knowledgeable individuals to research and confirm findings, 4) Recommend solutions for substantive change, 5) Inform public of findings, 6) Work with government officials to initiate systemic policy improvements. Deze stappen dienen het uiteindelijke doel: 'to achieve a more accountable federal government.'* Zie [www.pogo.org](http://www.pogo.org)
- 586 Getuigenis Nick Schwellenbach voor 'the House Oversight and Government Reform Committee', 13 februari, 2007
- 587 David Burnham, interview met de auteur, mei 2007
- 588 Overigens is de persoonlijk factor in veel politieke processen een belangrijke variabele. De reorganisatie van het Ministerie van Defensie in de jaren '80 kon alleen afgedwongen worden door het gezag en het commitment van twee senatoren: Barry Goldwater en Sam Nunn, respectievelijk toenmalig voorzitter en leider van de minderheidsfractie van de Defensie Commissie van de Senaat. Zij stelden zich ten doel om the Defense Reorganisation Act (1986) door het Congres te loodsen. *'on the basis of their personal reputations for experience and knowledgeability in defense issues (...) they were able to bring to closure a far-reaching managerial reform that had been stalled for years and stoutly resisted by the Department of Defense.'* (NAPA, 1992: 64).
- 589 Wellborn, 2001:2
- 590 In de periode 1973 – 1994 had het Congres de beschikking over het Office for Technology Assessment (OTA). Dit bureau was in staat om wetenschappelijk beleidsonderzoek te toetsen of valideren. Met OTA beschikte het Congres over een 'countervailing power' en

neutrale competentie op het gebied van wetenschappelijk onderzoek. OTA had in de jaren dat zij opereerde een redelijk goede en onafhankelijke reputatie opgebouwd, maar werd in de jaren '90 ontmanteld vanwege de kritische positie die ze innam ten aanzien van SDI (Strategic Defense Initiative, beter bekend als 'Star Wars'). In de huidige context, waarin de meeste politici wetenschappelijk onderzoek vooral selectief gebruiken, namelijk voor zover het hun opvatting kan onderbouwen, wordt het werk van OTA door een aantal mensen node gemist. *'Everybody is writing for preexisting positions'*, aldus Thomas Mann, interview met de auteur.

- 591 Het vraagstuk van informatieverwerking wordt ook vanuit de psychologische wetenschappen benaderd. Het voert in het bestek van dit onderzoek te ver om de verschillende benaderingen en bevindingen vanuit de psychologie hier samen te vatten. Een recente studie wijst op de rol van verschillende emoties, zoals geluk, angst of boosheid in het proces van informatievergaring en verwerking. *'Individuals in a happy mood generate more pro-arguments, whereas individuals in a sad mood generate more counterarguments.'* (Redlawsk, 2006: 62). Mensen met een boos gemoed hebben de neiging om vooral informatie op hoofdlijnen te zoeken, welke hun vooraannames bevestigt, terwijl angstige mensen eerder een gedetailleerd zoekgedrag vertonen. Genoemd onderzoek had overigens betrekking op de rol van emoties bij het verwerken van politieke informatie door burgers en kan derhalve niet zomaar van toepassing worden verklaard op de wijze waarop volksvertegenwoordigers informatie verwerken.
- 592 Whiteman, 1995:182
- 593 Aldus de Democraten, zie voor een gedetailleerd overzicht, House Committee on Government Reform Minority Staff, Politics and Science in the Bush Administration, August 2003, [www.democrats.reform.house.gov](http://www.democrats.reform.house.gov)
- 594 Aldus Jones (1999:VII): *"Since 1947, there have been split-party arrangements (...) 63 % of the time. (...) large numbers of American voters continue to split their tickets, sending mixed signals and doubling the checks and balances by separating the politics as well as the powers in Washington and many state capitals."*
- 595 *'All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives.'* (Article 1, Section 1, The United States Constitution). De Amerikaanse Constitutie heeft vele denkers over democratie geïnspireerd en is ook soms in rake bewoordingen geparafraseerd door auteurs buiten het wetenschappelijk domein: *'Section 5: A bill shall become a law when both houses of Congress have added massive unnecessary highway projects to it, and it has been signed by the President in an elaborate White House ceremony wherein all parties involved claim full credit for every positive thing that has ever happened to the human race, including the discovery of fire.'* (Barry, 2001:37)
- 596 Lelieveldt, 2008, met verwijzing naar Kelley
- 597 Ornstein, M., Abu Ghraib Hearings put Dismissal of Congress on Display, Roll Call, May 12, 2004
- 598 Mark Rozell in 'What are they hiding? (Russ Baker, 2002)
- 599 Zie voorts ook in dit kader Steve Weinberg, 'For their eyes only' (1992). Hij stelt dat alleen al in het jaar 1990 *'6.500 government officials stamped more than a half-million documents with varying degrees of classification.'* Hij schetst hoe voormalig Minister van Defensie Caspar Weinberger met toestemming van het departement 13.000 documenten (uit de

periode van zijn ministerschap) door de Library of Congress heeft laten categoriseren. Hij behoudt daarbij de zeggenschap over inzage in deze documenten: *"Weinberger continues to control access to the documents and is able to refuse requests by outside researchers to see the documents."* Hoewel Weinberger het recht aan zijn zijde heeft, leidt het volgens de desbetreffende auteur wel tot een principiële vraag: *'Who should own government documents generated at government expense – privileged former officials or the public at large?'*

- 600 In 2004 werden 15,6 miljoen Amerikaanse overheidsdocumenten als geheim gekwalificeerd. Illustratief in deze is ook het beleid ten aanzien van de 'Freedom of Information Act. *'Attorney General John Ashcroft sent out a memo saying that the Department of Justice should adopt a policy of not giving information requested under the Freedom of Information Act whenever possible.'* (Baker, 2002)
- 601 Crook, C., 'How to Take a Flawed Tax Bill and Turn It Into a Joke' *National Journal* 33, nr. 23, June 9, 2001
- 602 Beide geciteerd in A. Clymer. "Government Openness at Issue As Bush Holds On to Records," *New York Times*. January 3, 2003.
- 603 Committee on Government Reform, Minority Staff, Congressional Oversight of the Bush Administration
- 604 Zie Congressional Oversight of the Clinton Administration. Met enige bitterheid stellen de Democraten dat de verhoudingen in het Oversight onderzoek zoek zijn: Independent Counsel David M. Barrett besteedde \$ 2.2 miljoen aan een onderzoek naar de valse verklaringen van voormalig Clinton Administration HUD Secretary Henry Cisneros over betalingen aan een maitresse, terwijl daartegenover *"(...) the House authorized just \$500,000 for the investigation of Hurricane Katrina, one of the most significant disasters in U.S. history."*
- 605 Republicans Dismiss Questions over Strength of Evidence on Banned Weapons in Iraq, *New York Times*, June 18, 2003.
- 606 Mann, T., M. Reynolds en P. Hoey, Is Congress on the Mend? *The New York Times*, 28 april 2007
- 607 Harold Relyea, interview met de auteur.
- 608 Overigens is het opmerkelijk dat Rumsfeld in de jaren '70 juist bekend stond als een warm voorstander van het organiseren van tegenspraak. Ook in die tijd diende hij al als Minister van Defensie, onder president Ford. In die hoedanigheid was hij de opsteller van de zogenaamde *'Rumsfeld's Rules'* (Witherspoon, 1991:164/191), waarin onder meer de volgende regels zijn opgenomen: '(...)
- *A President needs multiple sources of information – work to insure adequate success;*
  - *Avoid overly restricting the flow of paper, people or ideas to the President, even as you avoid wasting his time.*
  - *Don't allow people to be cut out of a meeting or an opportunity to communicate because their views may differ from the President's views, the views of the person setting up the meeting, or your views. Include them.(...)'*
- Aldus de Rumsfeld uit de jaren '70. Ruim dertig jaar later schetst Bob Woodward, de journalist die het Watergate schandaal onthulde, het opereren van Rumsfeld onder president G.W. Bush na de inval in Irak. In deze laatste periode toonde hij zich een warm voorstander van het monopoliseren van informatie. Alle informatie moest zoveel

mogelijk via hem lopen en hij zou vervolgens de President wel bedienen met een selectie daarvan. Het verschil in appreciatie van concurrerende opvattingen en opinies, had niet groter kunnen zijn. Voor wat betreft de omgang met informatie heeft Rumsfeld in 30 jaar een draai gemaakt van 180 graden. Het verdient wellicht aanbeveling deze opmerkelijke tournure via psychologisch en/of politicologisch onderzoek nader te duiden. Voor hier volstaat de voorlopige observatie dat de 'monopoliseringsstrategie' van de 'late Rumsfeld' bijgedragen heeft aan het vergroten van zijn invloedsrelatie met de President, maar dat de maatschappelijke en financiële kosten daarvan aanzienlijk zijn geweest.

- 609 Supreme Court, United States v. Nixon, 418 U.S. 683 (1974)
- 610 George Washington, geciteerd in Sadofsky, 1990, p.5
- 611 McGrain v. Daugherty, 273 U.S. 135, 175, 1927.
- 612 Voor een pregnante verwoording van dit standpunt, zie ook President Eisenhower, als beschreven in Rozell, 1994:45 *"He told a Group of Republican Legislative leaders that 'any man who testifies as to the advice he gave me won't be working for me that night. (...) Those people who have a position here in this government because of me, those people who are my confidential advisors are not going to be subpoenaed (...) Governor Adam's official job is really a part of me and he's not going up on the Hill."*
- 613 Supreme Court, Zemel vs. Rusk, 1965, geciteerd in Rozell, 1994:51
- 614 Senator Edward Kennedy (D-Mass.), geciteerd in Rozell, 1994:18
- 615 Louis Fisher in 'The Battling Branches', National Journal, p.23, March, 24, 2007
- 616 'Reagan Uses Executive Privilege to Keep Rehnquist Memos Secret' Washington Post, August 1, 1986
- 617 Kennedy, E., "Rehnquist: No Documents, No Senate Confirmation," Los Angeles Times, August 5, 1986
- 618 T. Mann, interview met de auteur, mei 2007
- 619 H. Relyea, interview met de auteur, mei 2007
- 620 Bij vraagstukken omtrent nationale veiligheid stellen zowel het Congres als het Hooggerechtshof zich vaak terughoudend op; zij achten zich niet competent om zich actief in deze kwesties te mengen. Na de terreuraanslagen van 9/11 zijn er aparte militaire commissies ingesteld met bijzondere regels over arrestatie, vervolging en bewijsvoering. Gevangenen werden buiten het reguliere strafrecht gehouden, werden berecht via nieuwe procedures, soms op basis van bewijsmateriaal dat onder fysieke dwang verkregen was, op basis van anonieme getuigen of geheime documenten. Het Congres heeft deze interpretatie van het militaire strafrecht gesanctioneerd en de Executief alle ruimte gelaten om naar bevind van zaken te handelen.
- 621 Voorzitter Subcommittee Christopher Shays in openingsstatement tijdens Hearing on Emerging Threats: Overclassification and Pseudoclassification, 2 maart 2005, nr. 109-18
- 622 *'The content of the Pentagon Papers evidence the political manipulation of the classification system. The whole report was classified at the highest level of classification, yet most of the study was only secret to U.S. citizens. The study was largely involved with historic developments of North and South Vietnam, personal histories and philosophies of native leaders, and past U.S. operations. All these were clearly known to the Vietnamese. There was no international defense or security purpose to classification. If the secrecy served a*

*purpose, it was to maintain the ignorance of Congress and of the U.S. people. This material would have been fuel for debate regarding U.S activity.'* (Sadofsky, 1990:85)

- 623 Les Aspin, geciteerd in Sadofsky, 1990:89
- 624 Brief van President Nixon aan senator Ervin, gedateerd 6 juli 1973, geciteerd in Hamilton, 1976:167
- 625 Fisher, 2004, p. 97-100
- 626 Jack Brooks, chairman of the House Judiciary Committee, geciteerd in Fisher, 2004:99
- 627 Legal Experts Uncertain on Prospects of Clinton Privilege Claim," Washington Post, December 14, 1995
- 628 Interview Attorney General Janet Reno, House Committee on Government Reform, 86-89, 5 oktober, 2000.
- 629 121 F. 3d 737-738, (D.C. Cir. 1997)
- 630 John Henry Wigmore, *Treatise on the Anglo-American System of Evidence in Trials at Common Law*, 1940, geciteerd in Schwellenbach (2007).
- 631 Michael Glennon, Congressional Access to Classified Information (1998), p. 135. Later in het artikel constateert hij dat een precieze afbakening van bevoegdheden tussen de drie machten intrinsiek ingewikkeld is, met verwijzing naar Madison: "*No skill in the science of Government has yet been able to discriminate and define, with sufficient certainty, its three great provinces, The Legislative, Executive, and Judiciary... Obscurity reigns in these subjects, and they puzzle the greatest adepts in political science.*" (The Federalist, nr. 37)
- 632 Meer dan 30 % van de politieke benoemingen krijgt of neemt ontslag binnen 18 maanden; meer dan de helft is binnen 27 maanden vertrokken (Joint Committee, 1993)
- 633 C. Paulitz, stafmedewerker senator Voinovich (R-Ohio), interview met de auteur, mei 2007
- 634 T. Mann, interview met de auteur, mei 2007. Bij de aanloop naar de oorlog in Irak was er bijvoorbeeld geen belangstelling voor signalen en contra-indicaties op het gebied van aanwezigheid van massavernietigingswapen.
- 635 Statement Chairman James R. Jones, NAPA, 1992, p.1
- 636 Aberbach, 1990:132
- 637 In de Verenigde Staten is uitgebreid materiaal beschikbaar over het stemgedrag en de partijloyaliteit van Members of Congress. Geconstateerd kan worden dat de leden van het Congres vaker dan hun West-Europese collega's een eigen afweging maken en dat de mate waarin zij dit doen sterk persoonsafhankelijk is. Zo stemde in 2007 in de VS de 'meest loyale' senator 97 % van de gevallen conform de partijlijn, terwijl de 'minst loyale' senator slechts in 63 % van de gevallen de partijlijn steunde.
- 638 Het ECPRD netwerk is in 1977 opgericht tijdens een conferentie met voorzitters van de verschillende nationale parlementen. Het centrum beoogt de uitwisseling van informatie, kennis en ideeën tussen de verschillende deelnemende parlementen te stimuleren en faciliteren. Daartoe wordt internationaal vergelijkend onderzoek uitgevoerd en trainingen en seminars georganiseerd. Voor de afzonderlijke onderzoeksbureaus van parlementen is het mogelijk om via ECPRD een vraag te stellen aan zusterinstellingen bij andere parlementen.

- 639 Het initiatief voor deze internationale vergelijking werd genomen door Paul Kalma, Kamerlid voor de PvdA en zijn medewerker Wouter Dittrich. Zij besloten om een aantal vragen die betrekking hebben op het functioneren van het parlement voor te leggen aan een drietal parlementen, namelijk The Westminster-parliament (United Kingdom), the Folketing (Denmark) and the Nationalrat (Austria). Deze keuze was gemaakt vanwege het feit dat de institutionele vormgeving van deze parlementen zekere overeenkomsten zou vertonen met de wijze waarop het Nederlandse parlement georganiseerd is. Deze benadering viel samen met de voornemens van auteur dezès om het Europees netwerk te benaderen met verwante vragen over het functioneren van het parlement. Laatstgenoemde had reeds in het najaar van 2007 een vraag uitgezet via het netwerk van ECPRD over de wijze waarop het contact tussen volksvertegenwoordigers en ambtenaren is geregeld in de verschillende deelnemende landen, in het kader van zijn promotie-onderzoek naar 'Informatie en Politiek'. In gemeen overleg besloten ze de vragenlijst iets aan te scherpen en uit te breiden en deze vragen vervolgens uit te zetten bij het gehele netwerk van ECPRD.
- 640 S. Van Haersma Buma, interview met de auteur
- 641 De Franse cultuurfilosoof Girard beschrijft mimetische begeerte (de behoefte aan nabootsing van de begeerte van anderen) als een grondpatroon in de westerse samenleving.

## Hoofdstuk 7

- 642 Hesse, H., Het Kralenspel, (oorspr. titel 'Das Glasperlenspiel', Suhrkamp Verlag, Frankfurt a.d. Main, 1943), vert. en uitgeverij De Bezige Bij, zesde druk, Amsterdam, 1994
- 643 Überhaupt zijn overwegingen omtrent bruikbaarheid van een andere – en mijns inziens meestentijds hogere – orde dan overwegingen met betrekking tot gebruikelijkheid.
- 644 Oorspronkelijke titel: 'Uncle Tom's Cabin or Life among the Lowly', Harriet Beecher Stowe (1852). Zie over het belang van literatuur voor filosofie, wetenschap en beleid ook R. Rorty (2005), Contingency, irony and solidarity.
- 645 Hesse, H., Vom Wesen und von der Herkunft des Glasperlenspiels (1932), in V. Michels, Materialien zu Hermann Hesses 'Das Glasperlenspiel', Erster Band, Suhrkamp Verlag, Frankfurt a.d. Main, 1973
- 646 Ibid, p. 7-13.
- 647 Ibid.
- 648 Ibid.
- 649 Zie in deze zin ook: *'Ein weiterer zentraler Gedanke ist die Gegensätzlichkeit des geistigen und des natürlichen Lebens. "Wir sollen nicht aus der Vita activa in die Vita contemplativa fliehen, noch umgekehrt, sondern zwischen beiden wechselnd unterwegs sein, in beiden zu Hause sein'*, (Josef Knecht in 'das Glasperlenspiel'), bron: [http://www.dieterwunderlich.de/Hesse\\_glasperlenspiel.htm#com](http://www.dieterwunderlich.de/Hesse_glasperlenspiel.htm#com)
- 650 Hesse, geciteerd in het voorwoord bij de 'Materialien' (1973)
- 651 Voor zover zijn bedoelingen al te achterhalen zijn via de betreffende secundaire literatuur, zijn er betrekkelijk weinig aanwijzingen die de hier gehanteerde interpretatie staven. De tragiek en schoonheid van literatuur en wetenschap is echter ook gelegen in het feit dat



- sommige denkbeelden pas na de dood van de auteur, in een context die door hem nimmer vermoed is, hun bestemming vinden.
- 652 B.M.S. Van Praag, interview met de auteur
- 653 Overigens zal de lezer van het Kralenspel vergeefs zoeken naar een operationalisering of explicitering van de spelregels.
- 654 Hesse, 1994:12. Hij voegt er aan toe: *'(...) en geen enkele ingewijde zou er ooit belang bij kunnen hebben deze spelregels gemakkelijker leerbaar te maken.'*
- 655 H. Philipse, De samenhang der wetenschappen, rede ter gelegenheid van de 425<sup>e</sup> Dies Natalis van de Universiteit Leiden, 8 februari 2000
- 656 Koans zijn onoplosbare raadsels die gebruikt worden bij meditatie in de Rinzaï-traditie van het Zenboeddhisme.
- 657 Aberbach, 1990:132
- 658 Whiteman, 1995:158
- 659 Patton, 1977:158
- 660 Aldus o.a. Arre Zuurmond; hij stelt dat door ministeries van alles wordt beweerd: dat de celbezetting in Nederland 99 % bedraagt, dat de recidive onder jongeren 40 % is, enzovoort. Zijn ervaring is dat een ander onderzoek vaak hele andere dingen aan het licht brengt. Bijvoorbeeld dat er uitkeringen worden gegeven aan ruim honderd dode of vertrokken Rotterdammers, dat 7 % van de celstraffen door anderen dan de veroordeelde wordt uitgezet (rapport Grijpink), enz. Volgens Zuurmond is de figuur van een informatie accountant hard nodig omdat je met informatie relatief gemakkelijk kunt manipuleren, bijvoorbeeld vooraf via de formulering van de doelstelling en de te hanteren definities en achteraf door de 'framing' van de uitkomsten van het onderzoek. Jan Mastwijk (CDA) pleit voor transparantie over de betrokken organisaties. *'De Rekenkamer is bijvoorbeeld gezaghebbender dan een willekeurig onderzoeks- of adviesbureau. Er moet dus een soort van 'certificering' komen rond de niet-financiële informatie.'*
- 661 Jan Schinkelshoek, interview met de auteur
- 662 Ralph Pans, interview met de auteur
- 663 *'The right of employees, individually or collectively, to petition Congress or a Member of Congress, or to furnish information to either House of Congress, or to a committee or Member thereof, may not be interfered with or denied.'* (5 U.S.C. § 7211)
- 664 Arre Zuurmond, interview met de auteur.
- 665 Het CDA en de SP staan erom bekend de scholing van nieuwe Kamerleden goed op orde te hebben. Van de Camp stelde in een gesprek hierover: *'Over twee uur is er weer een blok, ditmaal een 'uithuurtje' waarbij ik als coach een tiental nieuwe Kamerleden ondersteun. Scholing van Kamerleden is een must, maar het is lastig om dit af te dwingen. Indien de Kamer als organisatie het op zich neemt, wordt het al snel te abstract en te vrijblijvend, want ontdaan van alle politieke scherpte. Dus is het logischer om de verantwoordelijkheid bij de fracties te leggen, maar die kun je er niet toe dwingen.'*
- 666 *'De ambtenaren van de Kamer zijn te reactief, terwijl ik als Kamerlid het op prijs zou stellen indien ze zelf naar me toe zouden komen. "U bent met thema X bezig, heeft u al kennis genomen van deze stukken? Die zijn wellicht interessant en bruikbaar. Waarmee kunnen we u verder van dienst zijn?" Zo zou het moeten gaan, maar het gebeurt niet.'* (Jan Schinkelshoek, CDA)

- 667 Aldus Vries Kool, voormalig adjunct-Griffier Commissie voor Verkeer en Waterstaat en voormalig Griffier Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten
- 668 *'Het goede daaraan is dat parlementariërs zelf bronnen raadplegen, deskundigen inschakelen, mensen horen en hun bevindingen op schrift stellen in rapportjes van zo'n 15 pagina's. Dat zijn gedegen rapportages zonder veel partijpolitieke statements. (...) Je hoeft het niet groots op te tuigen om toch gezaghebbende rapporten te krijgen. Dat bewijst de praktijk in Engeland.'* Interview met L. Verhey, 'Ambtenaren moeten ruimte krijgen voor meer contact met Tweede-Kamerleden', Staatscourant, 27 februari 2001.
- 669 Overigens bestaan er in Nederland reeds langer tussenvormen, bijvoorbeeld in de vorm van het verzoekonderzoek door de Algemene Rekenkamer of via de instelling van een parlementaire werkgroep.
- 670 O.a. via de aanbevelingen van de Werkgroep Heroriëntatie Fractieondersteuning en via de Ramingen 2010 die volgden op het proces van parlementaire zelfreflectie.
- 671 Scholten e.a., 2009:22-23
- 672 Ewout Irrgang (SP), interview met auteur.
- 673 Max Hermans (LPF), interview met auteur
- 674 Diederik Samsom (PvdA), interview met auteur, zie in deze zin ook zijn partijgenoot Dijkzma: *'Het is teveel het aanhoren van verschillende verhalen, zonder dat echt de kern wordt geraakt.'*
- 675 De Graaf wijst op het principe van 'high trust' op lokaal niveau, waarbij raadsleden voorafgaand aan een raadsvergadering een uur lang in gesprek kunnen gaan met ambtenaren, zonder dat daar een wethouder bij aanwezig is. Deze werkwijze zou ook in Den Haag bruikbaar kunnen zijn. ('Topambtenaar danst tango met politicus', dubbelinterview T. de Graaf en R. Bekker in PM, 6 februari 2009, p.22). Ook 't Hart betoont zich voorstander van het regelmatig bijpraten van vaste Kamercommissies door topambtenaren, waarbij andere componenten van de verantwoording - formeel debat en sanctionering - het exclusieve domein blijven van politieke gezagsdragers. ('t Hart, 2002:348)
- 676 Eijssink (PvdA), formuleert het aldus: *'Voor mij is van belang om 'beeld en geluid' te krijgen bij de voorstellen van het kabinet. Uiteindelijk gaat politiek om mensen en mensen vormen voor mij dan ook de uiteindelijke toetssteen voor politieke beslissingen. Dus moet je met mensen spreken die het vraagstuk in kwestie kennen, erbij betrokken zijn, of de gevolgen van beleid ondervinden. Daarbij moet je denken aan voormalig Defensie woordvoerders van mijn partij, aan belangenorganisaties of aan mensen die bijvoorbeeld als voormalig militair een invaliditeitspensioen hebben. Ik wil kunnen proeven wat beleid voor mensen betekent.'*
- 677 Als o.a. bepleit door o.a. Van der Heijden en Edelenbos. Zo werd bijvoorbeeld in Heerenveen een dialoog met burgers over toekomstscenario's voor Heerenveen geregisseerd door de Gemeenteraad.
- 678 De Kamer zou zich volgens Noordegraaf kunnen ontwikkelen tot een arena voor meerstemmigheid: *"Op deze plaats kan de volksvertegenwoordiging verschillende signalen, symbolen, incidenten en emoties laten weerklinken; het is een plaats waar de onvermijdelijke strijd om de meest passende beelden wordt gestreden en waar een samenleving met zichzelf in het reine kan komen. In deze nieuwe arena zou er ook meer plaats zijn om de volksvertegenwoordiging zich te laten verhouden tot andere maatschappelijke sferen en organisaties. Gedacht kan worden aan nieuwe manieren om het politiek debat te voeren,*

*of het organiseren van hoorzittingen met verschillende maatschappelijke stakeholders; de Kamer moet de aanwezige meerstemmigheid faciliteren en een podium geven.”* (interview met auteur) De ondervraging van bankiers bij de kredietcrisis was in dit opzicht volgens hem een mooi voorbeeld. De Kamer nam daarbij in het proces van maatschappelijke waarheidsvinding een eigen rol in en kanaliseerde de confrontatie van meningen en beelden.

- 679 Voormalig Kamerlid Duijvendak (GroenLinks) beschrijft dat hij een dissertatie kreeg toegestuurd over het systeem van geluidsmeting rond Schiphol. *‘Drie jaar terug ben ik hierover geïnterviewd. Maar inmiddels is het politieke debat hierover al weer lang achter de rug; wat kan ik er nu nog mee? Rapporten worden gebruikt als materiaal om je eigen argumentaties te onderbouwen. Je moet je ook goed realiseren dat in de wetenschappelijke arena’s een andere rationaliteit heerst; daar is twijfel een hoog goed. De politieke arena daarentegen is niet bepaald het forum om te twijfelen en je mening te herzien. Een wetenschappelijk rapport waarbij tot dusver heersende beelden worden betwijfeld, wordt dan ook niet omarmd. Zie de slechte ontvangst van de studie van het Verwey-Jonker Instituut naar de resultaten van het integratiebeleid.’*
- 680 Aldus Kamerlid Boris van der Ham (D66) in interview met de auteur.
- 681 *“(…) members and staff operate in a largely oral culture in which people are more important than documents”* (Whiteman, 1995:158).
- 682 Op het niveau van een individueel Kamerlid kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de figuur van kennisvouchers, waarmee zij gericht kennis kunnen inkopen (Van der Ham (D66) in interview met de auteur, met verwijzing naar de bestaande regeling van kennisvouchers voor het MKB).
- 683 Eijssink (PvdA), formuleert het aldus: *‘Voor mij is van belang om ‘beeld en geluid’ te krijgen bij de voorstellen van het kabinet. Uiteindelijk gaat politiek om mensen en mensen vormen voor mij dan ook de uiteindelijke toetssteen voor politieke beslissingen. Dus moet je met mensen spreken die het vraagstuk in kwestie kennen, erbij betrokken zijn, of de gevolgen van beleid ondervinden. Daarbij moet je denken aan voormalig Defensie woordvoerders van mijn partij, aan belangenorganisaties of aan mensen die bijvoorbeeld als voormalig militair een invaliditeitspensioen hebben. Ik wil kunnen proeven wat beleid voor mensen betekent.’*
- 684 Aldus Kamerlid Van Hijum (CDA), interview met de auteur.
- 685 Nu zullen sommige critici misschien betogen dat een scherpe formulering van de onderzoeksvraag een belangrijk deel van deze problematiek kan ondervangen. Een goed doordachte en exact geformuleerde onderzoeksvraag biedt als zodanig een helder selectie criterium voor hetgeen wel of niet verdient door te dringen tot de kernhoofdstukken van een onderzoek. Alleen antwoorden op de vooraf geformuleerde hoofdvragen zijn in beginsel vanuit wetenschappelijk perspectief interessant; de rest is ‘collateral pleasure’. Persoonlijk neig ik ernaar het nadrukkelijk oneens te zijn met deze opvatting. Zeker in het geval van een onderzoek naar een politiek-maatschappelijk thema als het onderhavige, ontstaat vaak pas werkende weg, in de loop van het onderzoek, zicht op de aard en achtergronden van de problematiek, de belangrijkste aspecten en achterliggende mechanismen. Wat in het begin van groot belang leek, blijkt in de loop van de tijd slechts een oppervlakkige afdruk te zijn van een veel dieperliggend fenomeen. De vragen die in het begin van een onderzoek buitengewoon betekenisvol leken te zijn, blijken bij nadere beschouwing net niet de kern van de problematiek te raken. Daarbij komt nog de onvoorspelbare politieke dynamiek, zoals het feit dat halverwege dit

onderzoek een proces van parlementaire zelfreflectie startte, waarbij de informatiepositie van het parlement een van de centrale thema's vormde. Deze verschillende ontwikkelingen gedurende een onderzoek kunnen mijns inziens door een onderzoeker beter geacomodeerd dan genegeerd worden, ook al maakt dat het proces van selectie ingewikkelder en legt het bijzondere eisen ten aanzien van de wetenschappelijke verantwoording. Laat de beoefenaars van alfa- en gammawetenschappen zich troosten met de gedachte dat het in de bètawetenschappen er niet veel anders aan toe gaat. Een voorbeeld kan gevonden worden in de expliciete en impliciete selectieprocessen die plaatsvinden bij kennisproductie in een biofysisch laboratorium. Deze zijn door Bruno Latour vanuit een antropologische en wetenschapsfilosofische benadering beschreven in 'Laboratory Life'. Het levert een mooi inkijkje op in de wijze waarop 'wetenschappelijke waarheid' aan de laboratoriumtafel tot stand pleegt te komen. Selectie gebeurt expliciet en impliciet, selectie reduceert de werkelijkheid tot afgebakende en behapbare kennisfragmenten en selectie is tegelijkertijd noodzakelijk en onontkoombaar.

- 686 Zie o.a. B. Nooteboom, 'Learning and innovation in organizations and economies', Oxford, 2000.
- 687 Julie Klein, *Interdisciplinarity. History, Theory and Practice*. Wayne State University Press, Detroit, 1990.
- 688 Dit werk, later in het Engels verschenen onder de titel "Thought and choice in chess", zou hem internationale faam bezorgen, mede door de enthousiaste ontvangst van de latere Nobelprijswinnaar Herbert Simon, die speciaal hiervoor Nederlands leerde.

## Samenvatting

- 689 *'Invloed is ook heel vaak informatie hebben. Het is niet altijd tegen elkaar zeggen: regel het even zo. Informatie is vaak de eerste stap op weg naar invloed. En vaak de beslissende. Kennis is macht, ja.'* (Bron: 'Kennis is macht; interview Alexander Rinnooy Kan, de invloedrijkste man van Nederland', Volkskrant, 6 oktober 2007.
- 690 In deze zin ook B. Flyvbjerg (1998), *Rationality and Power: Democracy in Practice*, The University of Chicago Press.
- 691 Deze mechanismen zijn waarneembaar rond de Aanwijzingen 1980, Commissie OOW 1985, Aanwijzingen van 1998 en het rapport TCI van 2004.
- 692 'The right of employees, individually or collectively, to petition Congress or a Member of Congress, or to furnish information to either House of Congress, or to a committee or Member thereof, may not be interfered with or denied.' (5 U.S.C. § 7211)
- 693 Arvodi, gepubliceerd in de Staatscourant, 18 maart 2004, nr 54/ pag. 13
- 694 KNAW, *Wetenschap op bestelling, Over de omgang tussen wetenschappelijk onderzoekers en hun opdrachtgevers*, Amsterdam, 2005
- 695 KNAW, 2005: 39-40
- 696 Kst. 29 388, nr. 68
- 697 Congressional Budget Office, Congressional Research Service, Government Accountability Office
- 698 Aberbach, 1990:132
- 699 naar L. Nijgh

Hoe vertellen we het de Kamer?

## Bijlagen

## Bijlage 1: Geraadpleegde personen

## Bijlage 2: Parlementair onderzoek

### Bijlage 3: Respondenten internationale vergelijking

## Bijlage 4: Verslag Delphi bijeenkomst

*'When action grows unprofitable, gather information;  
when information grows unprofitable, sleep.'*

(Ursula K. le Guin)

Hoe vertellen we het de Kamer?

## Bijlage 1 Geraadpleegde personen

Rudy Andeweg (UL)  
Frank Ankersmit (RUG)  
Henk Bakker (TK)  
Willibrord van Beek (VVD)  
Roel Bekker (SG Vernieuwing Rijksdienst)  
Stef Blok (VVD)  
Hero Brinkman (PVV)  
Wim van de Camp (CDA)  
Staf Depla (PvdA)  
Sharon Dijksma (PvdA)  
Jeroen Dijsselbloem (PvdA)  
Wim van de Donk (WRR)  
Adri Duivesteijn (PvdA)  
Wijnand Duyvendak (GL),  
Angelien Eijsink (PvdA)  
Ton Elias (VVD)  
Ineke van Gent (GL)  
Boris van der Ham (D66)  
Max Hermans (LPF)  
Sybrand van Haersma Buma (CDA)  
Eddy van Hijum (CDA)  
Rein Jan Hoekstra (vm. SG AZ)  
Pieter Hofstra (VVD)  
Ewout Irrgang (SP)  
Paul Kalma (PvdA)  
Wim Kok (PvdA, vm. premier)  
Vries Kool (vm. griffier TCI)  
Ger Koopmans (CDA)  
Jan Mastwijk (CDA)  
Tineke Netelenbos (PvdA, vm. Min. V&W)  
Mirko Noordegraaf (UU)  
Rolf Noordsij (BOR, TK)  
Steven Oostlander (BOR, TK)  
Ralph Pans (VNG, vm SG V&W)  
Jan Postma (vm. SG Financiën)  
Johan Remkes (VVD, vm. Min. BZK)  
Ronald van Raak (SP)  
Uri Rosenthal (VVD)  
Diederik Samsom (PvdA)  
Rinus van Schendelen (EUR)



Jan Schinkelshoek (CDA)  
Gerard Schouw (D66)  
Arie Slob (CU)  
Liesbeth Spies (CDA)  
Jan Staman (Rathenau)  
Saskia Stuiveling (Algemene Rekenkamer)  
Marianne Thieme (PvdD)  
Ed van Thijn (PvdA, vm. Min. BZK)  
Roel in 't Veld (RMNO)  
Krista van Velzen (SP)  
Kees Vendrik (GroenLinks)  
Roos Vermeij (PvdA)  
Roland van Vliet (PVV)  
Arjan Vliegthart (SP)  
Mei Li Vos (PvdA)  
Klaas de Vries (PvdA)  
Arre Zuurmond (TUD)

Voorts hebben gesprekken plaatsgevonden met Daan Huisinga (EU-adviseur Tweede Kamer), Sjoerd Kuiper (ambtelijk secretaris PvdA-fractie), Joost Sneller (fractiesecretaris D66) en Marco Zoon (vm. fractiecoördinator CDA). Over de informatierelatie tussen de regering en het Congres in de Verenigde Staten heb ik de volgende personen geïnterviewd: Thomas Mann (Brookings Institution), Norman Ornstein (American Enterprise Institute), David King (Harvard University, JFK School), Louis Fisher, Walter Oleszek, Harold Relyea, Morton Rosenberg (Congressional Research Service), Sandy Davis (Congressional Budget Office), Kristin Ammerling, Chris Paulitz (Staff Congress), Nick Schwellenbach (POGO) en David Burnham (TRAC).

Bij de start van dit onderzoek heb ik een aantal hoogleraren bevraagd op vraagstukken van methodologische en epistemologische aard, in het bijzonder over de forumtheorie van De Groot (zie hoofdstuk 2):

- Maurits Barendrecht (UvT)
- Guus Berkhout (TUD)
- Herman van Gunsteren (UL)
- Bart Nooteboom (UvT)
- Bernhard van Praag (UvA)
- Arie Rip (UT)
- Henk Visser (UM)
- Gerard de Vries (UvA)
- Hans Westerhoff (VU)

## Bijlage 2 Parlementair onderzoek

Parlementaire enquête Rijn-Schelde-Verolme (RSV), kst. 17 817 nrs. 15-16

Parlementaire enquête Bouwsubsidies, kst. 19 623, nrs. 29-30.

Visquoteringsregelingen, kst 19 955 nr. 3.

Parlementaire enquête Paspoortproject, kst. 20 559, nrs. 6 – 7.

Parlementair onderzoek Kinderbescherming, kst. 21 818, nr. 2.

Onderzoek in de zaak Bosio, kst. 22 680, nr. 1

Parlementaire enquête uitvoeringsorganen sociale verzekeringen, kst 22730, nr. 8

Commissie bijstand, kst. 23 195 nr. 3

Werkgroep Toezicht Verzekeringskamer, kst. 23 669, nr. 11

Parlementaire enquête opsporingsmethoden, kst. 24 072, nrs. 11-12

Commissie onderzoek Stichting woningbeheer Limburg, kst. 24 339, nrs. 13 - 14.

College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv), kst. 24 653, nrs. 15-16

Tijdelijke commissie Klimaatverandering, kst. 24 695, nrs. 2-3

Werkgroep subsidieverlening Tankercleaning, kst. 24 791, nr. 4

Werkgroep Herculesramp, kst. 24 814, nr. 14

Werkgroep Asbestproblematiek Cannerberg, kst. 25 323, nrs. 10 - 11.

Werkgroep Aanpak riooloverstorten, kst. 25 890, nrs. 1 - 2.

Evaluatie opsporingsmethoden, kst 26 269, nr 5

Parlementaire enquête Bouwnijverheid, kst. 28 244, nrs. 5-6

Parlementaire enquête vliegcrash Bijlmermeer, kst. 26 241, nrs. 8-9

Tijdelijke commissie besluitvorming uitzendingen, kst. 26 454 nr. 8

Werkgroep Vijfde nota ruimtelijke ordening, kst. 27 210, nr. 2

Parlementaire enquête Srebrenica, kst. 28 506 nr. 2-3

Onderzoek Integratiebeleid, kst. 28 689, nr. 9

Onderzoek naar de Zorguitgaven, kst 28 852, nr. 3

Onderzoek naar infrastructuurprojecten, kst. 29 283, nrs. 5-6

Onderzoek tbs-stelsel, kst. 30250, nrs. 4-5

Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, kst. 31 007, nr. 6

Hoe vertellen we het de Kamer?

## Bijlage 3 Respondenten internationale vergelijking

De informatie uit de internationale vergelijking is betrokken uit het ECPRD-netwerk. The European Centre for Parliamentary Research and Documentation is een kennisnetwerk van parlementaire onderzoeksbureaus en informatiediensten. De volgende landen hebben gereageerd op verschillende vragen die aan dit netwerk zijn voorgelegd.

Andorra	Macedonië
België	Nederland
Bosnië-Herzegovina	Noorwegen
Bulgarije	Oostenrijk
Canada	Polen
Denemarken	Portugal
Duitsland	Roemenië
Estland	Rusland
Europees Parlement	Servië
Finland	Slovenië
Frankrijk	Slowakije
Georgië	Spanje
Griekenland	Tsjechië
IJsland	Turkije
Israël	Verenigd Koninkrijk
Italië	Verenigde Staten
Kroatië	Zweden
Letland	Zwitserland
Litouwen	

Hoe vertellen we het de Kamer?

## **Bijlage 4 Verslag Delphi bijeenkomst**

Den Haag, 9 februari 2007

Tweede Kamer, Balzaal

Organisatie, begeleiding en verslag

Guido Enthoven, Tom Egyedi, Hellie van Hout, Kees Menken

### **Deelnemers**

#### **Kamerleden**

- Stef Blok
- Eddy van Hijum
- Jan Schinkelshoek

#### **Ambtenaren Kamer**

- Ben van der Beek
- Jacqueline Biesheuvel (slotgedeelte)
- Vries Kool
- Rolf Noordsij
- Steven Oostlander

#### **Ambtenaren departementen**

- XX
- Hans Leeftang
- Ralph Pans

#### **Wetenschappers**

- Frank Ankersmit
- Rob Hoppe
- Jan Staman
- Ed van Thijn
- Roel in 't Veld

### **Verslag Delphi**

Na de kennismakingsronde zijn 33 citaten uit de interviews gepresenteerd, via scherm of gesproken tekst. De deelnemers schreven hun eerste reactie op bij de uitspraken. Een deelnemer gaf na afloop aan niet met naam geciteerd te willen worden, in de Delphi zijn deze uitspraken onder de initialen XX opgenomen. Een selectie van de oogst is hieronder opgenomen; de citaten zijn afkomstig uit interviews met Kamerleden, topambtenaren en voormalig bewindslieden.

### Citaat 3

*Timing is een instrument dat heel bewust wordt ingezet. Nog snel even een dag voordat een Kamerdebat plaats vindt een brief van 15 kantjes sturen aan de Kamer.*

#### Kamerleden

SB Klopt

EvH Klopt, maar dat laat kamer ook gebeuren, ze gaat zelf over de agenda

JSch Overschat strategisch inzicht

#### Ambtenaren Kamer

BvdB Gebeurt onbewust?

VK Vaak wordt niet begrepen op departementen wat ze een kamer aandoen

RN Waar

SO Soms is dit zo

#### Ambtenaren departementen

XX Onjuist

HL (+) Jammer genoeg herken ik dit wel

RP Ja

#### Wetenschappers

FA Idem als bij citaat 2 (kan ik als niet-kamerlid niet goed over oordelen)

RH Zie als bij citaat 2 (tegenstreversmodel) – bekend tactiek

JSt Nogal cynisch → kamerleden zijn niet dom

EvT Klopt, ook een veroorzaker van Enquêtes

RiV Vaak ook uit paniek

## Citaat 7

*Sommige ministers horen alle vragen aan en constateren vervolgens 'Als ik het zo hoor, dan zijn dit de belangrijkste vragen', waarbij een aantal andere vragen onbeantwoord blijven.*

Eerste reactie of kernwoord

### Kamerleden

- SB Dan moet het kamerlid doorvragen
- EvH Beproefde methode, maar ook ministers mogen / moeten selecteren
- JSch Beproefde overlevingsmethode

### Ambtenaren Kamer

- BvdB Logisch = maken van keuzes
- VK Volgens mij alle ministers. Kamers stelt ook heel veel vragen.
- RN Af en toe beproefde tactiek
- SO Komt voor

### Ambtenaren departementen

- XX Verstandig (maar aan de kamer om op te letten)
- HL (+) Ja, prima om hoofdzaken te selecteren
- RP Heel verstandig

### Wetenschappers

- FA Dat zou niet mogelijk moeten zijn, (cf. art 68 Grw.)
- RH Is een passieve bestuursstijl
- JSt Klopt, maar kamerleden komen in termijnen op hun vragen terug en steeds feller.
- EvT Natuurlijk, er is nog een tweede termijn
- RiV Waarin wordt berust, mag.



## Citaat 8

*Je krijgt als bestuurder en volksvertegenwoordiger gekleurde informatie; 80 % van de alternatieven is al weggeredeneerd in het ambtelijk voortraject.*

### Kamerleden

- SB      Dat klopt, maar informatie moet je dus zelf controleren op andere plaatsen departementen.
- EvH     Soms
- JSch    Te algemeen om waar te zijn

### Ambtenaren Kamer

- BvdB    Ambtenaren denken dat dit “nodig” is?
- VK      Ja, maar dat hoef je niet te accepteren als bestuurder, parlementariër
- RN      Waar. ‘Objectieve’ informatie bestaat overigens niet. 80 % lijkt me overdreven.
- SO      Heel erg waar

### Ambtenaren departementen

- XX      Minister wordt geacht een voorstel te doen.
- HL      (+) Het ambtelijk voortraject is niet sterk in het systematisch beschrijven van alternatieven.
- RP      Als regel: Ja.

### Wetenschappers

- FA      Meer contact tussen kamerleden en ambtenaren is wenselijk
- RH      eens! – of niet eens bekeken / bedacht...
- JSt      Ja als je dat toelaat
- EvT      Bestuurders willen vaak geen alternatieven
- RiV      Dat helpt bij bestrijding overload

## Citaat 9

*Bij TCI was ook het eigen functioneren van de Kamer aan de orde. Dat heeft weinig vervolg gekregen. In de Kamer wordt het debat over deze thema's – de wijze waarop de Kamer geïnformeerd wordt – helaas nauwelijks gevoerd.*

### Kamerleden

- SB De wijze waarop fracties oordelen over informatievoorziening is sterk politiek gekleurd.
- EvH Is wel waar, maar ook sterk verbeterd (rapportages e.d.). Moeten we wel blijven volgen (huiswerk)
- JSch Zal wel kloppen. Maar waarom toch steeds geprobeerd de Kamer onderdeel probleem gemaakt...

### Ambtenaren Kamer

- BvdB Kalkoenen - kerstdiner
- VK Eens
- RN Niet waar. Debat wordt wel gevoerd, maar het leidt uiteindelijk nergens toe.
- SO Niet waar, gaat alleen erg traag!

### Ambtenaren departementen

- XX Inderdaad
- HL Jammer. Maar waar.
- RP Waar.

### Wetenschappers

- FA Dit is heel belangrijk. Het Reglement van Orde van de Tweede Kamer moet een keer nauwkeurig geanalyseerd worden.
- RH Zie opmerking over rolverdeling TK-leden; coalitiepartijen = 'trawant'
- JSt Lijkt me ook
- EvT Achilleshiel van elk parlementair onderzoek
- RiV De kamer kan niks met zelfkritiek

## Citaat 11

*Een goede informatievoorziening is heel moeilijk af te dwingen. Formeel is het kabinet weliswaar verplicht tot het verstrekken van informatie, maar in de praktijk is dit erg moeilijk af te dwingen. De Kamer zal een minister niet snel tot aftreden dwingen op grond van het feit dat de verstrekte informatie onvoldoende helder is.*

### Kamerleden

- SB      Klopt  
EvH     Niet zo herkenbaar  
JSch    Ach ja...

### Ambtenaren Kamer

- BvdB    Is ook moeilijk te objectiveren  
VK      Beetje gezeur. Kamer kan veel, maar is in NL vrij gezeglijk  
RN      Waar. Lastig dilemma  
SO      Is niet waar

### Ambtenaren departementen

- XX      Klopt; maar kamer kan wel veel druk zetten  
HL      (-) Je kunt tussen kamer en kabinet toch principeafspraken maken over informatievoorziening.  
RP      Niet mee eens

### Wetenschappers

- FA      Inderdaad, de paradox is dat je niet weet, wat je niet weet  
RH      Zou juist wel moeten kunnen  
JSt      Oneens. Minister kan ontzettend geplaagd worden  
EvT      Vroeger was dit een doodzonde, nu is 4 x 0 doodgewoon (erosie!)  
          (onjuist, onzorgvuldig, ontijdig, onvolledig)

## Citaat 15

*Oppositiepartijen hebben vaak een informatie achterstand ten opzichte van de coalitiefracties. Coalitiepartijen worden vaak eerder geïnformeerd door het departement en krijgen regelmatig ook de gelegenheid hun inbreng vooraf uit te onderhandelen.*

Eerste reactie

### Kamerleden

SB Klopt

EvH Soms wel ja

JSch Klopt

### Ambtenaren Kamer

BvdB Feit.

VK Klopt

RN Heb daar geen zicht op maar vermoed dat het zeker waar is

SO Klopt

### Ambtenaren departementen

XX Kan

HL (+) Herken ik wel

RP Sluit ik niet uit

### Wetenschappers

FA Zou niet zo mogen zijn

RH Juist; gevolg van...

JSt Ja dat is heel vervelend

EvT Komt voor

RiV Ja begrijpelijk en kwalijk

## Citaat 16

*Ik ben er ook geen voorstander van om kamerleden het recht te geven tot direct contact met ambtenaren. De Kamer moet oppassen niet zelf te bureaucratiseren.*

### Kamerleden

- SB      Niet mee eens, rechtstreeks contact voorkomt overbodige kamervragen  
EvH     Oneens, goed te organiseren  
JSch    Oneens: contacten zijn verrijkend

### Ambtenaren Kamer

- BvdB    Niet mee eens  
VK      Kortere informatielijnen nooit probleem.  
RN      Onzin, kan juist ontlastend zijn  
SO      -----

### Ambtenaren departementen

- XX      Nee; kan wel  
HL      (-) wel selectief contact / mits bekend, akkoord minister  
RP      Te krampachtig

### Wetenschappers

- FA      Ben daar wel voorstander van  
RH      Genuanceerd oneens  
JSt      Klassiek leerstuk. In alle democratieën  
EvT      Is totaal achterhaald  
RiV      Binnen grenzen wel doen

## Citaat 19

*In algemene zin heb ik niet het beeld dat er zoveel mis is op dit terrein. Het verwijt uit veel parlementaire onderzoeken dat het geschort heeft aan een adequate informatievoorziening aan de Kamer, wil ik relativeren. Met wijsheid achteraf is het altijd mogelijk om te constateren dat een minister meer informatie had kunnen geven aan de Kamer. Je hebt te maken met ingewikkelde problemen, een omvangrijk ambtelijk apparaat, een grote kritische maatschappelijke omgeving en een toenemende dynamiek rond grote projecten. In een dergelijke context is het eigenlijk wonderbaarlijk dat er nog zoveel goed gaat.*

### Kamerleden

- SB      Mee eens.
- EvH      Klopt wel, maar geen excuus voor verzwijgen problemen
- JSch      Een niet onjuiste, maar iets te simpele stelling

### Ambtenaren Kamer

- BvdB      Bepaalt percentage van dit soort procesfouten is onontkoombaar
- RN      Is ook waar. Opvatting over informatievoorziening is dus zeer afhankelijk vanuit welk perspectief je kijkt.
- SO      Goede relativering

### Ambtenaren departementen

- XX      Ja
- HL      (?) is wel waar / maar verbetering is altijd mogelijk
- RP      In hoofdlijn niet onjuist

### Wetenschappers

- FA      Interessant ??
- RH      TK-leden en ministers zijn 'cognitive misers' (??), die het inderdaad relatief goed doen.
- JSt      Eens.
- EvT      Is waar, maar toch is het structureel probleem.
- RiV      En veel belangen van aannemers

## Citaat 22

*Ik ben er een voorstander van om informatie die beschikbaar is per definitie openbaar te maken. In Scandinavië gaat dat heel goed, daar worden kritische rapporten van onderzoeksbureaus of contra-expertises binnen het departement gewoon openbaar gemaakt. Maar op één of andere manier komt dit in Nederland niet van de grond. De politiek wil de regie houden, ook over de informatievoorziening; op het moment dat je informatie gaat delen, deel je ook kennis en dus macht, dan komen ook anderen aan het stuur.*

### Kamerleden

- SB Je kan nooit controleren of alle beschikbare informatie ook wordt gepubliceerd.
- EvH Eens / openbaarheid → Nu ook bij CPB rapporten, grote projecten (zie Zuiderzeelijn)
- JSch Wie maakt wie gek?

### Ambtenaren Kamer

- BvdB Mee eens
- VK Eens, alles openbaar! Niks verbergen, dan is er nooit (*Opmerking KM: tekst stopt hier*)
- RN Waar. Vereist andere opstelling aan kant van zowel regering als Kamer.
- SO Goed idee

### Ambtenaren departementen

- XX Eens
- HL (+) Controle werkt echt niet
- RP Eens

### Wetenschappers

- FA Is goede zaak
- RH Alles openbaar maken behoort tot de overlappingsstrategie; praktisch onuitvoerbaar
- JSt Zeer meer eens.
- EvT Eens, al dreigt de overload
- RiV In NL best beter dan hier verwoord.

## Citaat 25

*Het is niet verenigbaar met het functioneren van de overheid als de stukken die intern worden gebruikt voor het proces van meningsvorming op enig moment geopenbaard worden en aan de Kamer worden verstrekt in het kader van artikel 68 van de Grondwet.*

### Kamerleden

- SB      Mee eens
- EvH     Ambtenaren moeten wel vrijuit kunnen adviseren
- JSch    Opnieuw: te krampachtig

### Ambtenaren Kamer

- BvdB    Te formeel. – info mag best (tijdig) beschikbaar
- VK      Zou niet weten waarom
- RN      Oneens. Zeker achteraf moet alle informatie waarop besluit gebaseerd is kenbaar zijn
- SO      Is waar

### Ambtenaren departementen

- XX      Klopt
- HL      (-) Wel heel stellig (zie ook citaat 22)
- RP      Niet mee eens als regel.

### Wetenschappers

- FA      Ja, het parlement moet niet op de stoel van de regering gaan zitten
- RH      Bij zulke belangrijke zaken...
- JSt      Lijkt me inderdaad zo te zijn
- EvT      Het artikel 68 Grw. heeft het primaat
- RiV      Onzin



## Samenvatting

**Kamerleden krijgen informatie uit diverse bronnen.** Misschien zijn de belangrijkste informatiebronnen wel gelegen buiten het verkeer tussen kabinet en Kamer; bijvoorbeeld media, hoogleraren, maatschappelijke organisaties, burgers, etc. Ministers en departementen zijn wel een bijzondere leverancier van informatie voor kamerleden.

**Er is geen complot om informatie achter te houden.** Bij het informatieverkeer tussen kabinet en Kamer is er sprake van een continu balanceren tussen noodzakelijk vertrouwen en gezond wantrouwen. Het denken in termen van tegenstanders en een ‘complot om informatie achter te houden’, is weinig productief. Er gaat veel goed bij de informatievoorziening van kabinet aan Kamer.

**Enkele problemen worden breed onderschreven.**

- Soms worden Kamerleden bewust *overladen met informatie*.
- *Strategische timing van informatie*. Ontijdig of laat informeren.
- *Alternatieven worden vaak weggeredeneerd* in ambtelijk voortraject.
- *Oppositiepartijen hebben een informatie achterstand* ten opzichte van coalitiepartijen.

**Selectie én meervoudigheid.** De belangrijkste selectie van informatie vindt plaats door kamerleden zélf. Dat gaat makkelijker als je een liberale politieke opvatting hebt waarbij je op hoofdlijnen wilt sturen. De opvatting over wat tot de taken van de overheid behoort, heeft dus invloed op de gewenste informatievoorziening. Indien er sprake is van ‘betwiste informatie’ zou het wenselijk zijn om meerdere ‘executive summaries’ bij te voegen, zodat de verschillende mogelijke interpretaties en ideologieën tot hun recht kunnen komen. Het biedt een tegenwicht tegen gewilde of ongewilde eenzijdige informatie.

**Kramp in contacten tussen kamerleden en ambtenaren.** De meeste deelnemers vinden de ‘oekaze Kok’ te krampachtig. Deze kramp is deels verklaarbaar vanuit het feit dat beide partijen onderscheiden rollen vervullen in ons bestel; ambtenaren ondersteunen de beleidsvoorbereiding en verrichten de uitvoering van publieke taken, terwijl de Kamer vooral een controlerende rol heeft. Een meer ontspannen relatie is wenselijk. Het is wel goed om de minister te informeren over deze contacten; de inbreng van ambtenaren dient geen zelfstandig onderwerp van het politiek debat te worden. Misschien ligt een belangrijke sleutel wel in het bevorderen van mondelinge contacten tussen kamerleden en ambtenaren.

**Transparantie en openbaarmaking.** In Scandinavië worden kritische rapporten van onderzoeksbureaus of contra-expertises binnen het departement gewoon openbaar gemaakt. Er bestaat veel weerklank voor het voorstel om informatie die beschikbaar is per definitie openbaar te maken. Het is wenselijk om de verhoudingen helder te maken: een ambtenaar adviseert of een bureau verricht onderzoek, draagt zelf

verantwoordelijkheid voor de conclusies en de minister kan door de Kamer worden aangesproken op zijn standpuntbepaling ten opzichte van dit rapport.

### **Kamerleden en informatie**

Volksvertegenwoordigers worden bedolven onder de informatie. Je moet telkens een keuze maken welke informatie je tot je neemt. De grootste opgave voor een kamerlid is om door de bomen het bos te blijven zien. Er bestaan allerlei mechanismen die gericht zijn op specialisatie en focus op details. Dat ontnemt je gemakkelijk het zicht op het geheel. Politici hebben een grondige weerzin tegen teveel informatie. Er bestaat een sterk politiek filter, welke in belangrijke mate bepaalt welke informatie wél en welke informatie niet verwerkt wordt.

De informatiebehoefte varieert per kamerlid, maar ook naar gelang de politieke stroming waar men deel van uitmaakt. Een liberaal is meer genegen om te sturen op hoofdlijnen en heeft uit dien hoofde minder behoefte aan gedetailleerder informatie, terwijl een kamerlid dat meer gelooft in de maakbaarheid van de samenleving die behoefte wel zal hebben.

Bij informatievoorziening maak je altijd keuzes in termen van kwaliteit (inhoud) en kwantiteit (hoeveelheid). Informatievoorziening kan je instrumenteren, maar de menselijke factor blijkt van groot belang te zijn. Zelfdiscipline is daarbij een belangrijke notie; je hoeft niet altijd alles te weten om keuzes te kunnen maken.

Leden van oppositiepartijen stellen vaak meer kamervragen omdat ze minder beschikken over informele lijnen met departementen.

### **Verkeer tussen ambtenaren, ministers en kamerleden**

Bij het informatieverkeer tussen kabinet en Kamer is er sprake van een continu balanceren tussen noodzakelijk vertrouwen en gezond wantrouwen.

Uit de meeste parlementaire onderzoeken naar grote projecten of incidenten blijkt er telkens sprake te zijn van informatiegebreken. Er bestaat niet één 'grootste probleem', maar er is sprake van veel factoren, welke elkaar beïnvloeden, zoals de behoefte aan informatie, de duiding van informatie, de kwaliteit van de informatie, de interpretatie door de opstellers van informatie en de timing bij het geven van informatie.

*"Je mag als minister liegen in het algemeen belang, maar laat je niet betrappen op onwaarheden"* (Jane Jacobs). Strategische informatievoorziening door ministers aan de Kamer doet zich niet alleen voor bij inhoudelijke beleidsdossiers. Ook bij de financiële informatievoorziening is er vaak sprake van strategisch informatie gedrag.

Ambtenaren maken per definitie keuzes in de informatievoorziening. Selectie is noodzakelijk omdat een minister – zelfs als hij een dossiervreter is – slechts 5 % van de informatie die rondgaat op een departement ook kan lezen. Op basis van recent onderzoek (Van Thijn, de Informatieparadox) zijn door ambtenaren 30, deels buitengewoon legitieme redenen geformuleerd om de minister (nog) niet te

informereren. Vaak gaat het goed in het informatieverkeer, maar vaak ook niet. Wat zich wreekt is het ontbreken van expliciete criteria waaraan ambtenaren kunnen toetsen of informatie wel of niet aan de bewindspersonen ter beschikking moeten worden gesteld.

De meeste ambtenaren halen hun schouders op over kamervragen; een aantal kamervragen zijn gewoon 'non-vragen'. Sommige ministers serveren direct een aantal vragen af door maar een paar onderwerpen te noemen waar ze antwoord op gaan geven.

Deze discussie wordt gevoerd onder de vlag van informatievoorziening. Maar uiteindelijk gaat het bij dit vraagstuk ook om macht, om de vraag 'wie heeft het primaat', wie zit er in de 'drivers seat' als het gaat om informatievoorziening. Informatie is een wapen in de politieke strijd. Een voormalig minister van V&W vertelt de Kamer dat ze er alle vertrouwen in heeft dat de Betuwelijn ook in Duitsland wordt doorgetrokken, terwijl zij over allerlei signalen beschikt dat die kans minimaal is.

In de nieuwe Regeling Grote Projecten wordt gepoogd een goede informatievoorziening te waarborgen. Mede geïnspireerd door deze regeling wordt de Kamer nu ook in eerdere fasen betrokken, zie o.a. de A6-A9 en de Zuiderzeelijn. Dat zorgt overigens soms ook voor nieuwe problemen: vanuit het perspectief van een ideaaltypisch besluitvormingsproces zou enige politieke radiostilte wenselijk zijn gedurende de tijd dat alternatieven worden uitgewerkt. Maar vanuit electorale of partijpolitieke overwegingen zijn kamerleden niet altijd genegen zich ook daadwerkelijk even terughoudend op te stellen. Voordat alle relevante informatie over alternatieven beschikbaar is, wordt al een voorschot genomen op de politieke oordeelsvorming.

Het geclausuleerde verbod op contacten tussen kamerleden en ambtenaren, zoals recentelijk weer in de 'Leidraad aanwijzing externe contacten ambtenaren' is verwoord, is onwenselijk. Het moet mogelijk zijn om op basis van wederzijds vertrouwen informatie te kunnen uitwisselen. Het denken in termen van tegenstanders en een 'complot om informatie achter te houden', is weinig productief. Persoonlijke contacten en mondelinge informatieoverdracht kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het beter informeren van kamerleden.

### **Transparantie**

De discussie over informatievoorziening wordt met grote krampachtigheid gevoerd. Het is ook mogelijk om meer ontspannen met dit vraagstuk om te gaan. Wat is nu per saldo het risico voor een minister indien een intern ambtelijk stuk openbaar wordt gemaakt? Indien het zijn beleid schraagt en ondersteunt is er niets aan de hand en indien dit niet het geval is kan de minister melden dat dit de mening is van de betreffende ambtenaar, maar dat de minister door de Kamer kan worden aangesproken op het eigen standpunt van de minister. Ook onderzoeksrapporten van externe bureaus zouden vanuit deze gedachte direct openbaar gemaakt kunnen worden. Desgewenst kan het ministerie er in een later stadium nog altijd 'gehakt van maken.' De huidige verhouding, waarbij voor

publicatie eerst overleg gevoerd wordt over formulering, samenvatting en conclusies, leidt juist tot problemen. Het is wenselijk om de verhoudingen helder te maken: een bureau verricht onderzoek, draagt zelf verantwoordelijkheid voor de conclusies en de minister kan worden aangesproken over zijn standpuntbepaling ten opzichte van dit rapport.

Sommigen pleiten ervoor dat alle beschikbare informatie via internet toegankelijk wordt gemaakt. De vraag is wel hoever je daarmee moet gaan. Adviezen van externe bureaus? Interne ambtelijke notities? Concept-rapporten? Opdrachtformuleringen? E-mails van ambtenaren naar elkaar en naar de minister? Krabbels met pen op een papieren stuk? Hoe ver moet je gaan met transparantie?

### **Maatschappelijke omgeving**

Ministers vormen niet bepaald de enige bron van informatie voor kamerleden. Misschien zijn de belangrijkste informatiebronnen wel buiten het verkeer tussen kabinet en Kamer gelegen; denk aan hoogleraren, maatschappelijke organisaties, etcetera. 'Ik kijk eerst wat er over dit item internationaal en nationaal bekend is en spreek met heel veel mensen. Dat gaat continu door, 'blackberry-en' tijdens een AO, we worden bestookt door belangbehartigers en hoogleraren.

Het beeld dat oprijst uit een aantal citaten is dat van kamerleden als een 'nest kuikens' dat door het kabinet gevoed moet worden met informatie. Dat is niet in overeenstemming met de werkelijkheid. Kamerleden halen hun informatie ook actief uit tal van andere bronnen.

Een aantal kamervragen zijn direct herleidbaar tot een maatschappelijke organisatie. Soms zie je in één oogopslag van welke organisatie een vraag afkomstig is, alleen het briefhoofd is niet mee gekopieerd.

De media spelen een belangrijke rol. Kamerleden worden gevoed door media, door kranten en tv zien ze wat er leeft in het land. Veel kamervragen worden gebaseerd op berichtgeving in de media en gesteld op basis van incidenten 'Weet de minister dat....'. Op zichzelf genomen kunnen deze vragen ook wel een functie vervullen; ze kunnen de onrust verwoorden die leeft bij de bevolking en dragen als zodanig bij aan de volksvertegenwoordigende rol van kamerleden. Echter, omdat er veel concurrerende nieuwskanalen zijn, is er altijd sprake van tijdsdruk. De minister moet snel antwoorden. Maar ook kamerleden moeten direct een reactie paraat hebben, bij voorkeur scherp en aansprekend. Journalisten willen 'duidelijke antwoorden' en nuanceringen passen daar slecht in.

### **Informatie voorzien**

Voorzien heeft in dit kader een dubbele betekenis. Het gaat enerzijds om informatievoorziening aan kamerleden, maar ook om het vooraf voorzien welke informatie nodig en wenselijk is.

De geconstateerde informatiegebreken bij parlementair onderzoek hebben een hoog 'wijsheid achteraf' gehalte. In de informatievoorziening van minister aan Kamer moet je altijd balanceren. Niet te veel en niet te weinig informatie geven.

Als griffier maak je keuzes over de vraag welke informatie relevant is voor de Kamer. Dat is vooraf buitengewoon lastig in te schatten. Zaken die aanvankelijk een detail leken te zijn, groeien in de tijd opeens uit tot hoofdzaken; zie de recente gang van zaken rond het beveiligingssysteem ERTMS bij de HSL-Zuid. Hoe kan je in een dergelijke dynamische context vooraf de juiste keuzes maken over wat de Kamer moet weten? Hoe weet een ambtenaar dat zijn dossier explosief is (behalve achteraf)?

Indien je terugkijkt op complexe dossiers, zoals bijvoorbeeld het vraagstuk allochtonen en integratie, moet je constateren dat relevante informatie regelmatig wel beschikbaar was, maar dat er geen politieke hefboom was om er iets mee te doen. De WRR heeft in de jaren '80 en '90 verschillende malen gewaarschuwd over deze ontwikkelingen en de daarmee samenhangende spanningen in oude wijken. Het heeft echter tot de kiezersopstand in 2002 geduurd voordat daar ook politieke conclusies uit werden getrokken.

### **Algemene reflecties**

Bij informatie (kennen) en politiek (willen), is het 'willen' dominant. Politieke keuzes zijn sterk gebaseerd op politieke wensen en afwegingen en veel minder op basis van een gedegen kennis van het dossier en de mogelijke alternatieve handelingsopties. Bij de doorwerking van kennis in beleid gaat het in zekere zin om het door de politiek 'zeven' en trechteren van plausibiliteitsclaims. Strategisch informatiegedrag is een gegeven waar je mee moet leven.

Dit vraagstuk zou je eigenlijk vanuit een systeembenadering moeten beschouwen. Door het systeem van Kamer, ministers, ambtenaren en maatschappelijke omgeving in haar samenhang te bezien, ontstaat er zicht op de verkokering, de grenzen en de paradoxen. Zo is het nu de vraag of je de verschillende functies van kennis, beleid en uitvoering wel zo strikt moet scheiden als tien jaar geleden nog bepleit werd.

Er bestaat een continuüm tussen feitelijke informatie en de uiteindelijke beleidsvoering. Dat is op zichzelf genomen logisch en begrijpelijk. De vraag is echter waar 'zuivere informatie' overgaat in 'gekleurde informatie'.

Het gepresenteerde beeld heeft een sterk positivistische ondertoon. Het suggereert dat er sprake kan zijn van objectieve feiten, welke de grondslag dienen te vormen voor politieke besluiten, alsof er een objectieve werkelijkheid is waar oprechte informatie uit voort komt. Een dergelijk beeld gaat voorbij aan het breed gedeelde wetenschapstheoretische inzicht dat objectieve feiten als zodanig niet bestaan; zij worden altijd gekleurd door een normatieve grondslag. De belangrijkste problemen van onze tijd zijn zogenaamd 'ongestructureerde problemen', waarbij er noch over de relevante feiten, noch over de waarden die in het geding zijn, overeenstemming bestaat.

In vroeger tijden waren er nog ideologieën, welke een duidelijk baken en handvat vormden voor het maken van politieke keuzes. Door de teloorgang van de ideologie, is deze helderheid er ook niet meer. Het vraagstuk van informatievoorziening en de omgang met informatie komt daarmee pregnanter op de agenda.

Het geschetste beeld dat oprijst uit de citaten is relatief somber. Er zijn ook tal van voorbeelden van goede informatievoorziening en het is de moeite waard om de lens van dit onderzoek ook daarop te richten. Waar gaat het goed en wat zijn de kenmerken van 'beste praktijken'.

TCI heeft vooral geleid tot een sectorale V&W reflectie. De politieke subcultuur verschilt sterk per domein. Er bestaan grote verschillen tussen fracties én binnen fracties over de wenselijkheid van maatregelen en instrumenten om de informatiepositie van de Kamer te verbeteren. Het is de moeite waard om binnenkort eens een tussenbalans op te maken 3 jaar na TCI. Wat heeft de Kamer met de conclusies van TCI gedaan? In hoeverre hebben ook andere departementen dan het ministerie van V&W hieruit lessen getrokken? Wat kunnen andere Kamercommissies leren van de bevindingen van TCI?

## Verslag werkgroep A . Kwaliteit en overload

(Stef Blok, Ben van der Beek, Frank Ankersmit, Jan Staman, Rob Hoppe, Tom Egyedi)

Een belangrijke klacht van veel kamerleden is dat ze overspoeld worden met informatie, maar dat het hen regelmatig ontbreekt aan kwalitatief hoogwaardige informatie, waardoor ze hun taak niet goed kunnen uitvoeren. Welke mechanismen veroorzaken de overload aan informatie en het 'kwalitatief tekort'? Zijn deze problemen überhaupt oplosbaar? Wat zijn kansrijke denkrichtingen?

### Framing van informatie

Informatie krijgt pas betekenis als het 'geframed' wordt, dat wil zeggen in een kader wordt gepast. Vroeger vormde een ideologie het frame waardoor de werkelijkheid beschouwd werd. Door de teloorgang van ideologieën, zijn er niet langer vanzelfsprekende kaders voor het ordenen van informatie. Om te bepalen of informatie zinvol is of niet, is het van belang om te weten wat iemand met deze informatie gaat doen. De voorgeschiedenis van een dossier is van belang om informatie goed te kunnen beoordelen. Informatie wordt regelmatig ontoegankelijk gepresenteerd. Het is de vraag in hoeverre aanbieders van informatie zich bewust zijn van wat ze weglaten. De kwaliteit van informatie kan verbeterd worden doordat de zender zich meer in de behoeften van de ontvanger verplaatst. Indien er sprake is van 'betwiste informatie' zou het wenselijk zijn om 3 of meer 'executive summaries' bij te voegen, zodat de verschillende mogelijke interpretaties tot hun recht kunnen komen. Op deze wijze doet de inrichting van de informatievoorziening recht aan de verschillende ideologieën. Het biedt een tegenwicht tegen gewilde of ongewilde eenzijdige informatievoorziening.

### Politieke factoren

Als kamerlid moet je zelf informatie selecteren. Dat gaat makkelijker als je een liberale politieke opvatting hebt waarbij je op hoofdlijnen wilt sturen. De opvatting over wat tot de taken van de overheid behoort, heeft dus invloed op de gewenste informatievoorziening. Het informatieprobleem heeft ook te maken met de onduidelijke relatie tussen regering en parlement en de vraag in hoeverre een Kamer moet kunnen sturen of 'meeregeren'. Politieke omstandigheden leiden er soms toe dat er geen open informatieverkeer kan plaatsvinden tussen kabinet en Kamer. Informatie is daarnaast erg hodiëcentrisch (waan van de dag). Bij nieuwe problemen is het moeilijk om aan informatie te komen omdat deze simpelweg nog niet beschikbaar is. De uitvoeringsagenda wordt bepaald door de regering, maar als de regering een probleem niet ziet, resulteert dat in vage, trage of slechte informatie richting Kamer.

### Actoren

De rol van de wetenschappelijke bureaus in de informatievoorziening is relatief beperkt. De groep 'echte' deskundigen rond een probleem is klein; je komt dus vaak

bij dezelfde mensen terecht als je informatie zoekt. De kwaliteit van informatie is afhankelijk van 'peer review', praktische deskundigheid en leken deskundigheid. Voor goede informatie moet de Kamer zich op haar maatschappelijke omgeving oriënteren. In de praktijk zie je ook dat de Kamer steeds vaker hoorzittingen organiseert, waarbij alle informatie (ook 'contra-informatie') welkom is. Daarbij doemt de vraag op of de Kamer aan het eind van de rit misschien over meer informatie beschikt dan de departementen? Het verminderen van de omvang van de Kamer en van departementen kan ertoe bijdragen dat de informatievoorziening ook minder overdadig wordt ('starve the beast'). Daarna ontstaat nieuwe ruimte: 'feed the beast the right stuff'. Het OVB kan een rol spelen in het aanscherpen van kamervragen of informatievragen, waarbij wel recht moet worden gedaan aan de ideologische en politieke verscheidenheid.



## **Verslag werkgroep B . Contacten kamerleden – ambtenaren**

(Jan Schinkelshoek, XX, Hans Leeftang, Steven Oostlander, Ralph Pans, Roel in 't Veld, Hellie van Hout).

Onlangs verscheen de Leidraad over contacten tussen kamerleden en ambtenaren (brf Minister BVK Nicolaï 23 januari 2007). Centraal daarin staat dat ambtenaren slechts feitelijke informatie mogen verschaffen en pas na voorafgaande toestemming door de minister. De minister zelf is het enige aanspreekpunt voor de leden van de Kamer voor informatie en standpunten over beleidsvoorbereiding. Welke mogelijkheden zijn er voor contacten tussen kamerleden en ambtenaren die rekening houden met de behoefte van kamerleden aan kennis en inzicht die binnen de uitvoerende macht aanwezig is?

### **Krampachtigheid**

Er bestaat een zekere krampachtigheid in het contact tussen kamerleden en ambtenaren. Deze kramp is deels verklaarbaar vanuit het feit dat beide partijen onderscheiden rollen vervullen in ons bestel; ambtenaren ondersteunen de beleidsvoorbereiding en verrichten de uitvoering van publieke taken, terwijl de Kamer vooral een controlerende rol heeft. De RSV-enquête in de jaren '80 vormde een trendbreuk. Vanaf dat moment zijn ambtenaren vooral bezig de minister uit de wind te houden en risico's zoveel mogelijk te beperken. De oekaze van Kok en de recente Leidraad versterken deze kramp; de richtlijn bevestigt het idee dat contact tussen beide groepen illegaal is. Hierbij spelen ook machtsoverwegingen een rol; de richtlijn is er mede omdat machthebbers 'in control' willen zijn. De media spelen hierin ook een rol: onwelgevallige informatie wordt al snel opgeblazen tot een heus 'incident'. Kranten en actualiteitenrubrieken zoeken scherpste en conflict. Er bestaat minder tolerantie voor verschillende werkelijkheden.

### **Relatiebeheer**

Tegelijkertijd komen kamerleden en ambtenaren elkaar wel tegen bij informele gelegenheden. En soms worden kamerleden vanuit het ministerie benaderd door ambtenaren die graag wat willen vertellen. Reactie: "Dan is er iets mis op dat departement. Het is ronduit onverstandig je persoonlijke mening te geven." Een andere ervaring: "Ik ben onderdeel van beleidsonderdeel, als zodanig kan ik best met een kamerlid spreken maar ik bespreek dat vooraf met mijn minister. Dat heb ik ook nu gedaan." In gemeenten gaat het er overigens anders aan toe; daar kan een ambtenaar gewoon een besluit toelichten aan raadsleden.

Er moet sturing zijn vanuit de top op politiek-ambtelijke contacten, maar geen verbod. Professioneel contact is wenselijk en het is ook goed om een sfeer te creëren waarin

dat kan. De mate waarin contacten mogelijk zijn is afhankelijk van de persoonlijkheid van de minister, de beleidsfase en de aard van het dossier.

In de praktijk van een commissievergadering of AO zie je ministers heel verschillend opereren. Minister A wil geen briefjes van zijn ambtenaren want dat is een teken van zwakte. Minister B geeft het woord aan een ambtenaar. Minister C leest zwetend en hakkend de briefjes voor.

Misschien ligt een belangrijke sleutel wel in het bevorderen van mondelinge contacten tussen kamerleden en ambtenaren. In de jaren '70 kon dat nog gewoon; als je dan als kamerlid een vraag had, belde je gewoon naar het departement en je kreeg dan gewoon antwoord. In het telefoongesprek kan de achtergrond van een vraag en de samenhangende aspecten ook duidelijker worden. Nu wordt een heel circus opgetuigd, ook rond vragen die per saldo weinig om het lijf hebben. Mondelinge contacten en een goed relatiebeheer zijn van groot belang.

## Verslag werkgroep C . Kamer – kabinet

(Eddy van Hijum, Vries Kool, Rolf Noordsij, Ed van Thijn, Guido Enthoven)

Binnenkort treedt er een nieuw kabinet aan. Kabinet en Kamer zullen met elkaar in gesprek gaan over de hoofdlijnen voor de komende jaren. Welke piketpalen kan de Kamer neerzetten over de informatievoorziening in de komende jaren?

De problemen met betrekking tot informatievoorziening kunnen geclusterd worden onder de vier O's: onvolledig, onjuist, onzorgvuldig en ontijdig. Vrijwel iedere week is er wel weer een krantenbericht dat te maken heeft met dit onderwerp. De kwaliteit van het informatie-aanbod laat te wensen over; in ieder geval in de perceptie van Kamerleden. Het onderzoek van TCI heeft bij het ministerie van V&W wel tot een andere werkwijze geleid; maar op andere departementen is dat nauwelijks het geval. Is er één justitiewoordvoerder die kennis heeft genomen van de aanbevelingen van TCI?

Ook de Kamer zelf heeft nauwelijks lessen getrokken uit de conclusies van TCI. De nieuwe Regeling Projecten is een stap vooruit, maar het heeft wel 2 jaar geduurd. Veranderingen in de werkwijze van de Kamer zijn überhaupt lastig te realiseren. De Kamer maakt nauwelijks gebruik van de mogelijkheden om adviesraden in te schakelen. Ook bestaan er grote aarzelingen om de professionele inhoudelijke ondersteuning van de Kamer uit te breiden. De Kamer toont zich in het algemeen een vrij gezeglijk instituut; enige druk vanuit het kabinet is voor coalitiepartijen al snel een reden om in te binden. De recente opkomst van spoeddebatten is ook al niet bevorderlijk. Indien er vandaag iets in de media verschijnt, moet er overmorgen een spoeddebat over gevoerd worden. De kwaliteit van de informatievoorziening laat dan vanzelfsprekend te wensen over. Het debat over de Schipholbrand was wat dat betreft juist een verademing. Iedereen wachtte rustig alle relevante onderzoeken en informatie, alvorens een oordeel te vellen.

Mogelijkheden voor verbetering zijn:

- De **juiste vragen** stellen. Professionaliseren van de vraagarticulatie. Het gaat er niet zozeer om meer vragen te stellen, maar om scherpere vragen te stellen. Teveel Kamervragen leiden tot ontwrichting van het werk op departementen.
- **Oriëntatie op de samenleving.** De Kamer kan zich breder oriënteren op de samenleving, waardoor zij minder afhankelijk wordt van de informatiepositie van departementen. Een mooi voorbeeld uit het verleden is de zgn. 'Bos-variant' bij de HSL die door de Kamer omarmd is. Overigens heeft de Kamer deze voorkeur toen niet doorgezet, vanwege sterke druk die uit het kabinet werd uitgeoefend ten faveure van de tunnel onder het Groene Hart.
- Departementen moeten zich **minder opsluiten in het eigen gelijk**. Dat impliceert onder andere dat verschillende alternatieven en handelingsopties expliciet zichtbaar gemaakt worden in het traject van politieke besluitvorming. De kern van het probleem is dat Kamerleden geen enkele greep hebben op het gehanteerde

selectieproces. De meeste ministers hebben ook een voorkeur voor één kant en klare oplossing.

- Het gaat in deze discussie ook om een **cultuurverandering**, aan de zijde van Kamer en kabinet. Indien de minister eerlijk melding maakt van risico's, moet de Kamer er niet automatisch een incident van maken. Heftige reacties van Kamerleden kunnen er gemakkelijk toe leiden dat departementen toch weer informatie gaan achterhouden.

Hoe vertellen we het de Kamer?

## Literatuur

*‘Alles wat de mensheid in haar creatieve tijdperken aan inzichten, nobele gedachten en kunstwerken heeft voortgebracht, alles wat geleerden in de daarop volgende perioden van wetenschappelijke studie hebben herleid tot begrippen en omgezet in intellectueel bezit, al dit omvangrijke materiaal van geestelijke waarden bespeelt de beoefenaar van het Kralenspel zoals de organist zijn orgel.’*

(Hermann Hesse)

Hoe vertellen we het de Kamer?

## Literatuur

- Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren (1998), gepubliceerd in *Staatscourant*, nr. 104, p.8
- Aanwijzingen inzake ambtelijk optreden (extern) (1972), vastgesteld bij besluit van de Minister President van 21 juli 1972, *Staatscourant*, 8 augustus
- Aardema, H. (2005), *Stille waarden*, Open universiteit/BMC, Den Haag
- Abma, T. en R. in 't Veld (red.) (2001), *Handboek Beleidswetenschap; Perspectieven, Thema's, Praktijkvoorbeelden*, Amsterdam, Uitgeverij Boom
- Aberbach, J. (1990), *Keeping a Watchful Eye; the Politics of Congressional Oversight*, Washington D.C, The Brookings Institution
- Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (2003), *1+1>2. De bevordering van multidisciplinair onderzoek*, Den Haag
- Algemene Bestuursdienst (2006), *Bekend maakt bemind. Tweede Kamerleden en ambtenaren in gesprek*, Den Haag
- Algemene Bestuursdienst (2007), *OVHD. Over politiek-ambtelijk samenspel*, Den Haag
- Algemene Rekenkamer (2002), *Informatievoorziening grote projecten*, Tweede Kamer 2002–2003, 28 645, nrs 1–2, Den Haag
- Algemene Rekenkamer (2002), *Tussen beleid en uitvoering: Lessen uit recent onderzoek*, Den Haag: Tweede Kamer 2002–2003, 28 831, nrs 1–2
- Algemene Rekenkamer (2007), *Leren van parlementair onderzoek*, Tweede Kamer 2007–2008, kst. 31 235, nr. 2, Den Haag,
- Algemene Rekenkamer (2008), *Staat van de Beleidsinformatie 2008*, Tweede Kamer 2007–2008, kst. 31456, nr. 2, Den Haag
- Algemene Rekenkamer (2007), *Rijk verantwoord 2006, Rapport bij het Financieel jaarverslag van het Rijk en uitkomsten rechtmatigheidsonderzoek*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, kst. 31 031, nr.2
- Algemene Rekenkamer (2007), *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid*, Den Haag
- Algemene Rekenkamer (2010), *Informatiehuishouding van het Rijk: Overzicht van een dynamisch vraagstuk, een achtergrondstudie*, Den Haag: Tweede Kamer 2010, 32 307, nrs. 1–2
- Allison, G. (1971), *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little, Brown, & Company, Boston
- Andeweg, R. (1992), Executive-Legislative Relations in the Netherlands: Consecutive and Coexisting Patterns, *Legislative Studies Quarterly*, XVII, 2, may, p. 161–181
- Andeweg, R. en J. Thomassen (2005), Modes of Political Representation: Toward a New Typology, *Legislative Studies Quarterly*, XXX, nr. 4, November, p. 507–528
- Andeweg, R. (2004), Parliamentary Democracy in the Netherlands, *Parliamentary Affairs*, vol. 57, no.3, p. 568–580
- Andeweg, R. en G. Irwin (2005), *Governance and Politics of the Netherlands*, New York, Palgrave Macmillan
- Andriessen, M. en M. Smilde (2000), 'Ik roep mijzelf als manager wel eens tot de orde', interview met Kamervoorzitter Van Nieuwenhoven, *Publiek Management*, februari 2000, p.16–21



- Ankersmit, F. (2002), *Political Representation*, Stanford, Stanford University Press
- Ankersmit, F. (1999), Het staatsrecht versus de politieke partij, Het euvel van de ministeriële verantwoordelijkheid, *jaarboek DNPP*, p 125 – 155
- Ankersmit, F. (2005), Political Monadology, *Theory and Event*, 8 (3): p.1-20
- Ankersmit, F. (2006), Wat is er mis met de ministeriële verantwoordelijkheid, *Rechtsfilosofie en Rechtstheorie*, 2, p.1-15
- Ankersmit, F. (2008), Parlementair gehakketak is zorgen voor de samenleving, *NRC Handelsblad*, 15 september, p. 6
- Ankersmit, F. (2010), *De representatieve democratie is een electieve aristocratie*, Afscheidscollege, 12 april, Rijksuniversiteit Groningen
- Arter, D. (2004), Parliamentary Democracy in Scandinavia, *Parliamentary Affairs*, 57, 3, p. 581-600
- Austen-Smith, D. en W. Riker (1987), Asymmetric Information and the Coherence of Legislation', *American Political Science Review*, nr. 81, p.897-918
- Baalen, C. van (2003), *Een rituele dans in de Tweede Kamer? Klagen over kabinetsformaties, 1946-2002*, oratie Nijmegen, Den Haag
- Baalen, C. van, (red) (2006), *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2006, De waan van de dag*, Centrum voor Parlementaire Geschiedenis, Boom, Amsterdam
- Baalen, C. van (2009), Het debat in de Tweede Kamer over 'de maatregelen in het kader van de economische crisis', in *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2009, In tijden van crisis*, red. C. van Baalen e.a., Centrum voor Parlementaire Geschiedenis, Boom, Amsterdam
- Baker, R. (2002), What are they hiding? In *'The Nation'*, Thomson Gale, February 25
- Bakhtin (1986), *Speech Genres and Other Late Essays*, University of Texas Press, Austin
- Banning, C. en E. Kalse (2006), gezocht (nog steeds): Kamerleden die willen vernieuwen, *NRC Handelsblad*, 18/19 november, p. 38,
- Barnes, J. en M. Miller (2004), Governance as Dialogue, in *Making Policy, Making Law, An Interbranch Perspective*, ed. Miller, M., en Barnes, J., Georgetown University Press, Washington, D.C.
- Barry, D. (2001), *Hits Below the Beltway*, The Random House Publishing Group, New York
- Basten, F. (2010), Researching publics, in *Knowledge Democracy, Consequences for Science, Politics, and Media*, red. R. in 't Veld, Springer, Heidelberg
- Beaufort, W. de (2009), *Kan de Tweede Kamer nog geholpen worden?* Essay in het kader van het proces van parlementaire zelfreflectie, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 845, nr. 1
- Beck, W. (1987), *Parlementaire controle; Ritueel of sturingsinstrument?*, Van Gorcum, Assen
- Becker, H. en A. van Raan (red.) (1985), *Kwaliteit in de Wetenschap, een meetbaar begrip?* Leiden, DSWO Press
- Beetham, D. e.a. (2003), Democratic Audit, Towards a Broader View of Democratic Achievement, *Parliamentary Affairs*, vol. 56, no.3, p. 334-347
- Beers, F. van, en H. Siepel (2009), De waarheid sneuvelt snel in den Haag, *De Volkskrant*, 28 maart

- Bekker, R. (2009), *Liaisons dangereuses. Enige beschouwingen over de arbeidsverhoudingen bij de overheid, met name tussen politici en ambtenaren*, Oratie, leerstoel arbeidsverhoudingen bij de overheid, CAOP, Publicatiereeks Overheid en Arbeid, nr 24
- Bekkers, V., V. Homburg en A. Ringeling (2002), Informatierelaties in toezichtarrangementen, *Bestuurswetenschappen*, 56, nr. 6, p. 481-501
- Bekkers, H. (2009), Verantwoordingsdag, *Binnenlands Bestuur*, 15 mei, pp. 8-11
- Beinhart, L. (2005), *Fog Facts. Searching for Truth in the Land of Spin*, Nation Books, New York
- Beniers, K. (2005), *The quality of political decision making: Information and motivation*, Thela Thesis, Tinbergen Instituut, Rotterdam
- Berg, J. van den (1989), Ministeriële verantwoordelijkheid; De zweepslag voor de ambtelijke dienst, *Socialisme en Democratie*, nr. 4, 1989
- Berg, J., van den, L. Verhey, en J. Broeksteeg (red) ( 2007), *Het Parlement, Staatsrechtconferentie Maastricht 2006*, Uitgeverij WLP, Nijmegen
- Berg, J. van den (2009), *De parlementaire orde is een politieke orde*, Essay in het kader van het proces van parlementaire zelfreflectie, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 845, nr. 1
- Bertalanffy, L. von, (1968) *General System Theory*, George Braziller Inc., New York
- Besselink, L. (2003), Censuur in Nederland: het publiceren uit bij de overheid berustende stukken, in *'Van ontvanger naar zender, opstellen aangeboden aan prof. mr. J.M. de Meij*, Otto Cramwinkel Uitgever, Amsterdam, p. 15-32
- Bessems, K. (2007), Help! Het parlement is op hol geslagen, *Dagblad De Pers*, 6 december , p. 6-7
- Beus, J. de (2007), Vereist: een parlement met wapens, *Binnenlands Bestuur*, week 15, 20 april, p. 26-29
- Bimber, B. (1991), Information as a Factor in Congressional Politics, *Legislative Studies Quarterly*, nr. 4, p. 585-605
- Bimber, B. (1996), Book review, 'Communication in Congress: Members, Staff, and the Search for Information, by D. Whiteman, in *American Political Science Review*, vol 90, no. 3, september
- Bij, J. van der, T. Weijnen en A. Venneken (2008), *De gebruiker centraal: een onderzoek naar de betrouwbaarheid en relevantie van niet-financiële informatie in de publieke sektor*, Amsterdam, Koninklijk NIVRA
- Bijzondere commissie Vraagpunten (1990), Rapport, kst. 21 427, nr. 3, Sdu, Den Haag
- Bijzondere commissie Vraagpunten Adviesorganen (1993), *Raad op maat*, kst. 21 427, nr. 30, Sdu, Den Haag
- BMC/XPIN (2003), *Terug naar Start; Een experiment mét en voor de politiek*, BMC, Leusden
- Boekestijn, A.-J. (2005), *Wetenschap en Politiek: Een dialoog tussen doven?* Lezing naar aanleiding van Grote stedenlezing W. Deetman, Den Haag, 12 mei
- Bovend'Eert, P. en H. Kummeling (2004), *Het Nederlandse Parlement*, tiende druk, Kluwer, Deventer
- Bovens, M., e.a. (1995), *De verplaatsing van de politiek; Een agenda voor democratische vernieuwing*, Wiardi Beckman Stichting, Amsterdam
- Bovens, M. (2000), *De vierde macht revisited; Over ambtelijke macht en publieke verantwoording*, oratie, Universiteit Utrecht

- Bovens, M. en P. 't Hart (2001) Beleidsfiasco's tussen bestuurlijk falen en bestuurlijke pech, p. 127-144, in Abma en In 't Veld (red.), *Handboek Beleidswetenschap*, Uitgeverij Boom, Amsterdam
- Bovens, M. (2003), *De digitale republiek, Democratie en rechtsstaat in de informatiemaatschappij*, Amsterdam University Press, Amsterdam
- Bovens, M. (2007), Wie wil er nog kamerlid worden? *Staatscourant*, 4 september
- Bradley, R. (1980), Motivations in Legislative Information Use', *Legislative Studies Quarterly*, 3, 393-405
- Bran, F. en M. Pfeifer (red) (1987), *Hermann Hesses Glasperlenspiel*, Verlag Bernhard Gengenbach, Bad Liebenzell
- Brand, F., e.a. (red.) (2004), *Transdisziplinarität. Bestandsaufnahme und Perspektiven*, Universitätsverlag Göttingen, Göttingen
- Brandenburg, M., en S. Stuiveling (2009), Ruis op de lijn, Over de verhoudingen tussen Rijk en decentrale overheden, in *Het wegen van publieke waarden*, Rob, Den Haag, p. 85-96
- Brink, M. van den en T. Metze (red.), (2006), *Words matter in policy and planning; Discourse theory and method in the social sciences*, Netherlands Geographical Studies, nr. 344, Utrecht
- Bronowski, J. (1978), *The Origins of Knowledge and Imagination*, Yale University Press, New Haven and London
- Brown, J. en P. Duguid (2000) *The Social Life of Infomation*, Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts
- Bruijn, J. de, e.a. (red.) (1996), *Grote projecten: Besluitvorming en management*, Samsom HD Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn
- Bruijn, J. de, E. ten Heuvelhof en R. in 't Veld (1998), *Procesmanagement*, Schoonhoven
- Bruijn, J. de en E. ten Heuvelhof (1999), Scientific expertise in complex decision-making processes, *Science and Public Policy*, 26 (3): p. 179-184, 1999
- Bruijn, J. de (2007), Waarom we niet leren van onderzoekscommissies. Met dank aan onderzoekscommissies, *Bestuurswetenschappen*, jrg. 61, nr. 3, p. 11-29
- Bruijn, P. de, (1999), Kamer geen eigen meester, *NRC Handelsblad*, 7 september
- Bruijne, M. de, (2000) Stress en 'antecedente condities' als informatiebarrières, in *Bestuurskunde* jrg 9, nr.6, pp. 266-275
- Bruun, H., e.a. (2005), *Promoting Interdisciplinary Research: The Case of the Academy of Finland*, Academy of Finland, Helsinki
- Burger, E. en L. van der Wijst (2003) Informatiebeheer als essentiële factor in risicomanagement, *Openbaar Bestuur* september p. 14-19
- Burke, J. (1995), *Connections*, Little, Brown and Company, Boston
- Burkens, M, S. Couwenberg, H. Franken, L.J. Brinkhorst (1991) *Staatrechtelijke vernieuwingen; commentaren op het rapport van de Commissie Deetman*, Tjeenk Willink, Zwolle
- Caron-Flinterman, C. (2005), *A New Voice in Science; Patient participation in decision-making on biomedical research*, Wöhrmann Print Service, Zutphen
- Castells, M. (2009), *Communication power*, Oxford University Press, New York
- Castricum, C. en R. Jongbloed (2006), Kersvers Tweede Kamerlid Jan Schinkelshoek: 'politici en ambtenaren moeten niet met de rug naar elkaar toe staan' *PM*, 2 (22), p. 18-20

- Cels, S. (2007), *Dat hoort u mij niet zeggen, Hoe politici u de werkelijkheid voorspiegelen*, Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam
- Cels, S. en J. Arensman (2007), Talkshow zet parlement op zijspoor, *NRC Handelsblad*, 21 mei
- Chavannes, M. (2007), Verdonk omhelst de preverbale kiezer, *NRC Handelsblad*, 20/21 oktober, p. 16
- Chavannes, M. (2008), Laat via internet weten wat u denkt: op weg naar politiek 2.0, *NRC Handelsblad*, 28/29 juni, p. 15
- Chavannes, M. (2008), De angst voor intelligent tegenspel, *NRC Handelsblad*, 8/9 maart, p. 16
- Cherry, C. (1957), *On Human Communication: A Review, a Survey and a Criticism*, The Technology Press of Massachusetts, Institute of Technology, John Wiley & Sons, Inc., Chapman & Hall Limited
- Chilton, P. (2004), *Analysing Political Discourse: Theory and practice*, Routledge, London, New York
- Chomsky, N. (1978), *Intellectuals and the State*, Johan Huizinga-lezing 1977, Het Wereldvenster, Baarn
- Ciborra, C. (2002), *The Labyrinths of Information; Challenging the Wisdom of Systems*, Oxford University Press, New York
- Cliteur, P. (1999), Politici moeten Max Weber weer lezen, *NRC Handelsblad*, 7 augustus
- Cliteur, P. (1999), Ambtenaren en politiek. Over de anarchie in ons openbaar bestuur, *Liberaal Reveil* 40, 4, p. 135-145
- Cohen, J. (2007), Ambtenaren zijn er om zaken te verhullen, *Staatscourant*, 25 juli 2007
- Cohen, M., J. March en J. Olsen (1972), A Garbage Can Model of Organizational Choice *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No. 1., p. 1-25.
- Commissie Scheltema (1993), *Steekhoudend ministerschap, Betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid*, Tweede Kamer 1992-1993, kst. 21 247, nrs. 40-41
- Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001), *In dienst van de democratie, over de toekomst van de overheidscommunicatie*, Den Haag
- Committee on Government Reform (2006), Minority Staff, *Congressional Oversight of the Bush Administration*, Washington
- Committee on Oversight and Government Reform (2007), *Oversight Plans for all House Committees*, House Report 110-83, Washington
- Cooper, J., en G. Mackenzie (1981), *The House at Work*, Austin, University of Texas Press
- Crinice Le Roy, R. (1976), *De vierde macht, Een hernieuwde kennismaking*, derde herziene druk, VUGA-boekerij, Den Haag
- Daalder, E. (2005), *Toegang tot overheidsinformatie. Het grensvlak tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid*, Boom Juridische uitgevers, Den Haag
- Daalder, H. e.a. (1975), *Parlement en politieke besluitvorming in Nederland*, Samsom Uitgeverij, Alphen aan den Rijn
- Daalder, H. en S. Hubée-Boonzaaijer (1971), *Kamers en Kamerleden; enkele resultaten van een mondelinge enquête onder de leden der Staten-Generaal, gehouden in 1968*, Rijksuniversiteit Leiden
- Dahl, R. (1976), *Modern Political Analysis*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, 3e druk

- Dalen, H. van, S. Eijffinger, J. Hartog, K. Koedijk en A. van Witteloostuijn (2007), *Geef Kamer eigen onderzoeksbureau. De onmacht van het parlement verdiept de kloof tussen burger en overheid*, *NRC Handelsblad*, 28 maart, p. 7
- Damen, L. (1987), *Ongeregeld en ondoorzichtig bestuur*, Kluwer, Deventer
- Davis, G. en M. Olsen (1985), *Management Information Systems: Conceptual Foundations, Structure and Development*, McGraw-Hill, Londen
- Dekker, W. en B. van Raaij (2007), Kennis is macht, interview Alexander Rinnooy Kan, de invloedrijkste man van Nederland, *de Volkskrant*, 6 oktober
- Denig, E. (1977), *Macht en informatie; een pleidooi voor versterking van de communicatiestroom in het politieke circuit*, Staatsuitgeverij, Den Haag
- Deijl, F. van (2009), 'Weg met de motiecultuur', *HP/de Tijd*, 13 februari, p. 16-19
- Denters, S. (1992), De politieke economie van ambtelijke organisaties, in *Bestuurskunde* jrg 1, nr. 8, pp. 375-385
- Dery, D. (1987), Knowing: The Political Way, in *Policy Studies Review*, vol. 7, nr. 1, p. 13-25
- Dery, D. (1990), *Data and Policy Change: the fragility of data in the policy context*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht
- Descartes, R. (2002), *Over de methode*, vert. T. Verbeek, Uitgeverij Boom, Amsterdam
- Deutsch, K. (1963), *The Nerves of Government, Modes of Political Communication and Control*, The Free Press, New York
- Devins, N. (1996), Congressional-Executive Information Access Disputes: A Modest Proposal--Do Nothing, *Administrative Law Review*, 109
- Dewey, J. (1939), *Theory of Valuation*, *International Encyclopedia of Unified Science*, vol. II, nr. 4, The University of Chicago Press, Chicago
- Docters van Leeuwen, A. (2008), *Leviathan of Golem. Over populisme, de kloof en de elite*, Kees Lunshof-lezing, Den Haag, 10 december
- Dodd, L., en R. Scott (1979), Congress and the Administrative State, in 'Viewpoints on American Politics', editor S. Krislov, John Wiley and Sons, New York
- Dölle, A. (1985), *Het recht van parlementaire enquête*, Monografie 3, Nederlands parlamentsrecht, Wolters-noordhoff, Groningen
- Dölle, A. (1999), Schermen met 'het belang van de staat', *Beleidswetenschap*, 13 (2):p.125-142
- Dölle, A. (2007), Ministeriële verantwoordelijkheid en staatsrecht, *Openbaar Bestuur*, Februari p. 1-6
- Donk, W. van de (1997), *De arena in schema. Een verkenning van de betekenis van informatisering voor beleid en politiek inzake de verdeling van middelen onder verzorgingshuizen*, Koninklijke Vermande, Lelystad
- Donk, W. van de, en P. Tops (1994), Informatisering en democratie: Orwell of Athene?, in *Informatisering in het openbaar bestuur; Technologie en sturing bestuurskundig beschouwd*, red. A. Zuurmond e.a., VUGA uitgeverij Den Haag, p. 249-267
- Donk, W. van de, en I. Snellen (1998), *Public administration in an information age: a handbook*, Amsterdam, IOS Press
- Doorduijn, Y. en M. Misérus (2007), Zwemmen in de Kamer, *De Volkskrant*, 6 januari

- Drenth, M., (M. Februari) (2000), *Een pruik van paardenhaar & Over het lezen van een boek, Amartya Sen en de onmogelijkheid van de paretiaanse liberaal*, Querido, Amsterdam
- Duivenboden, H. van, M. Lips en P. Frissen (red), (1999), *Kennismanagement in de publieke sector*, Elsevier Bedrijfsinformatie, 's-Gravenhage
- Duyvendak, W., e.a. (red) (2005), *Schaduwmacht in de schijnwerpers; Adviescommissies in politiek Den Haag*, Sdu Uitgevers, Den Haag
- Edwards, A. (1999), Scientific expertise and policy-making: the intermediary role of public sphere, *Science and Public Policy*, 26 (3): p. 163-170
- Eeten, M. van (1999), 'Dialogues of the deaf' on science in policy controversies, *Science and Public Policy*, 26 (30): p. 185-192
- Elchardus, M. (2002), *De Dramademocratie*, Lannoor, Tiel
- Elgie, R. (1997), Models of executive politics: a framework for the study of executive power relations in parliamentary and semi-presidential regimes, *Political Studies*, XLV, 217-231
- Elzinga, D.J., (red) (1994), *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, Tjeenk Willink, Zwolle
- Elias, T. (2009) Wat Economische Zaken doet is nutteloos en onmeetbaar, *De Volkskrant*, p. 11
- Emerson, P. (1998), *Beyond the Tyranny of the Majority; Voting Methodologies in Decision-making and Electoral Systems*, The de Borda Institute, Belfast
- Enthoven, G. (2010), Brede heroverwegingen doorbraak in informatiepositie parlement, *PM*, 28 mei
- Enthoven, G. (2010), De achterkamertjes voorbij, interactieve dissertatie deel 4 en slot, *PM*, 5 februari
- Enthoven, G. (2010), Irak-rapport toont weer hoe de Kamer buitenspel gezet wordt. Kabinet misbruikt informatie als strategisch middel, *NRC Handelsblad*, 25 januari
- Enthoven, G., (2009), Welke informatie is interessant?, interactieve dissertatie deel 3, *PM*, 4 december
- Enthoven, G. (2009), There is so much to know. Informatieproblemen in de Verenigde Staten en Nederland, *Openbaar bestuur*, oktober 2009, p. 17-20
- Enthoven, G. (2009), Transparantie en leren, interactieve dissertatie deel 2, *PM*, 26 juni
- Enthoven, G. (2009), Informatie en politiek, een interactieve dissertatie deel 1, *PM*, 1 mei
- Enthoven, G. (2008), Controle moet je organiseren, drie ideeën voor beter politiek toezicht, *NRC Handelsblad*, 15 mei
- Enthoven, G. (2008), Kamerlid kan ook niet toveren, *NRC Handelsblad*, 21 maart
- Enthoven, G. (2007), Verboden verhouding tussen Kamerleden en ambtenaren, in *OVHD*, uitgave Algemene Bestuursdienst, Den Haag, december
- Enthoven, G. (2005), Representatief en participatief, een tussenbalans na tien jaar interactief besturen, in *Bestuurskunde*, jrg. 14, nr.2, maart
- Enthoven, G. (2004), Rechtswetenschap en het actuele discours over kennis, *Nederlands Juristenblad*, jaargang 79, nr. 28, 30 juli
- Enthoven, G. (2001), Tweede Kamer marginaliseert zichzelf, *NRC Handelsblad*, 23 juni
- Eras, P. (2008), Kabinet moet autonomie Kamer respecteren, *Staatscourant*, 27 februari
- Esselbrugge, M. (2003), *Openheid en geslotenheid, een kwestie van combineren*, Eburon, Delft

- Esterling, K. (2004), *The Political Economy of Expertise, Information and Efficiency in American National Politics*, The University of Michigan Press, Ann Arbor
- Etzkowitz, H. (2002), *The Triple Helix of University-Industry-Government, implications for policy and evaluation*, Science Policy Institute, Stockholm
- European Centre for Parliamentary Research and Documentation, ed. J. Tanfield, (2000) *Parliamentary Library, Research and Information Services of Western Europe*, ECPRD, Brussel
- Feldman, M. (1989), *Order without Design, Information Production and Policy Making*, Stanford University Press, Stanford
- Fennema, M. (2004), Burger bepaalt zelf wie geïntegreerd is, *Volkskrant* 12 maart
- Fenno, R. (1973), *Congressmen in Committees*, Little, Brown, Boston, 1973
- Feyerabend, P. (1987), *Against Method: Outline of an anarchistic theory of knowledge*, 7e druk, Verso, London
- Fijnaut, C. (2002), Parlementaire politiek en wetenschappelijk onderzoek, Een uitdagende ervaring, in *Justitiële Verkenningen*, jrg. 28, nr. 2, p. 65-78
- Fisher, L. (2001), *Congressional Access to Executive Branch Information: Legislative Tools*, CRS Report, Washington
- Fisher, L., e.a (2004), *Congressional Oversight Manual*, CRS Report, Washington
- Fisher, L. (2004), *The Politics of Executive Privilege*, Carolina Academic Press, Durham, North Carolina
- Flinders, M., en H. McConnell (1999), Diversity and complexity: the Quango-Continuum, in M. Flinders and M. Smith (red.), *Quangos, accountability and reform. The politics of quasi-government*, Londen
- Flyvbjerg, B. (1998), *Rationality and Power: Democracy in Practice*, The University of Chicago Press, Chicago
- Flyvbjerg, B. (2001), *Making Social Science Matter: Why social inquiry fails and how it can succeed again*, Cambridge University Press, Cambridge
- Flyvbjerg, B., N. Bruzelius en W. Rothengatter (2003), *Megaprojects and risk*, Cambridge University Press, Cambridge
- Foque, R. (2005), *Bestuurlijke vernieuwing in een democratische rechtstaat, enige kritische bedenkingen*, Lezing, Den Haag, 27 juni
- Foucault, M. (1976), *De orde van het vertoog*, (oorspronkelijke titel L'ordre du discours), Boom, Meppel
- Franssen, H. en J. van Schagen (1990), *Over de orde, Mijnheer de voorzitter, werkwijze van de Tweede Kamer*, SDU Uitgeverij, Den Haag
- Frequin, M. (2006), *Ja minister – nee minister. Over het samenspel van ministers, staatssecretarissen en topambtenaren*, Sdu Uitgevers, Den Haag
- Frisell, L. (2001), *Information and Politics*, Stockholm School of Economics, EFI, Stockholm
- Frisen, P. (1999), *De Lege Staat*, Uitgeverij Nieuwezijds, Amsterdam
- Fuller, S. (1997), *Science*, Open University Press, Buckingham
- Funtowicz, S. en J. Ravetz (1993), Science for the Post-Normal Age, *Futures*, 739-755
- Gadamer, H. (1989), *Truth and method*, Sheed and Ward, London, 1989

- Gates, S., en B. Humes (1994), *Games, Information, and Politics, Applying Game Theoretic Models to Political Science*, The University of Michigan Press, Ann Arbor
- Geer, P. van der en S. Kroes (2009), *Overtuigend debatteren, Alle technieken, tips en trucs*, Academic Service, Sdu Uitgevers, Den Haag
- Gelder, W. van (1999), Zonder goede informatie geen democratische overheid, *Openbaar bestuur*, augustus
- George, A. (1980), *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: the Effective Use of Information and Advice*, Westview Press, Boulder
- Gerrits, A. (2008), De goden spreken, *NRC Handelsblad*, 14/15 juni 2008, p. 41
- Geveke, H. (2002), De staat van commissies, Tussen politiek en waarheidsvinding, in *Justitiële Verkenningen*, jrg. 28, nr. 2, 2002, p. 50-63
- Gibbons, J. (1988), Science, Technology and Law in the Third Century of the Constitution, in *Science and Technology Advice to the President, Congress, and Judiciary*, red. W. Golden, New York, Pergamon Press
- Gladwell, M. (2005), *Intuïtie; De kracht van denken zonder erbij na te denken*, vert. P. Diderich, Uitgeverij Contact, Amsterdam
- Gladwell, M. (2000), *The Tipping Point; How little Things Can Make a Big Difference*, Little Brown and Company, New York
- Glennon, M. (1998), Congressional Access to Classified Information, in *Berkeley Journal of International Law*, vol. 16, p. 126-137
- Gonzalez-Manet, E. (1988), *The Hidden War of Information*, Ablex Publishing Corporation, Norwood, New Jersey
- Graaf, H. van de en R. Hoppe (1996), *Beleid en politiek; een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*, derde druk, Uitgeverij Coutinho, Bussum
- Groot, A. de en H. Visser (2003), *Het forumwaarmerk van wetenschap; Argumenten voor een nieuwe traditie*, KNAW, Amsterdam
- Gruber, J. (1988) *Controlling Bureaucracies, Dilemmas in Democratic Governance*, University of California Press, Los Angeles
- Gude, G. (1985) Congressional Research Service: the Research and Information Arm of Congress, *Government Information Quarterly*, v. 2, January 1985: 5-11.
- Gunsteren, H. van, en E. van Ruyven (red.) (1995), *Bestuur in De Ongekende Samenleving*. Sdu Uitgeverij, Den Haag
- Gunsteren, H. van (1999), Vermalen in de politieke molen, *Binnenlands Bestuur*, 26/27, p. 32-35, 2 juli
- Haas, W. de (1998), *Onderzoek in planning: betekenis van kennis uit landbouwonderzoek in dertig jaar streekplanning*, WUR, Wageningen
- Hagelstein, G. (1991), *De parlementaire commissies*, Monografie 6 in Serie 'Nederlands parlamentsrecht', Wolters-Noordhoff, Groningen
- Hahn, D. (2003), *Political Communication. Rhetoric, Government and Citizens*, Strata Publishing, Pennsylvania
- Hajer, M. (2000), *Politiek als vormgeving*, oratie Universiteit van Amsterdam, Vossius AUP, Amsterdam



- Hamelink, C. (1984), *Informatie en Macht, over de samenhang tussen de toegang tot informatie en de uitoefening van maatschappelijke macht*, Uitgeverij In den Toren, Baarn
- Hamilton, J. (1976), *The Power to Probe: A Study of Congressional Investigations*, Random House, New York
- Hammond, J., Keeney, R. en H. Raiffa (1999), *Verantwoord kiezen: Praktische adviezen voor gefundeerde besluiten*, Uitgeverij Contact, Amsterdam
- Halsema, F., W. van de Camp, e.a. (2006), *Stoelendansen met de macht, Verslag van de conferentie over de trias politica*, 27 januari 2006, Tweede Kamer, Den Haag
- Hart, P. 't (2004), Tussen onmacht en overmacht: de rol van de volksvertegenwoordiging bij grote infrastructuurprojecten, in *Grote Projecten: inzichten en uitgangspunten (Achtergrondstudies)*, Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, kst. 29 283, nr. 10, p. 188-207
- Hart, P. 't, M. Metselaar en B. Verbeek (1995), Denken over publieke besluitvorming, in P. 't Hart e.a. (red), *Publieke besluitvorming*, VUGA Uitgeverij, Den Haag, p. 1-25
- Hart, P. 't, (2001), *Verbroken Verbindingen: De politisering van het verleden en de dreiging van een inquisitiedemocratie*, Amsterdam: De Balie
- Hart, P. 't en A. Wille e.a. (2002), *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Boom, Amsterdam
- Hart, P. in 't (2002), 'Verse' minister moet ambtenaar koesteren, *NRC*, 13/14 juli
- Harfst, P. en K. Schnapp (2003), *Are Agents Able to Control their Principal's Control Structures? An Empirical Attempt to Measure the institutional Potential of Parliaments to Control their Executives*, paper bij workshop 5 ECPRD, Edingburgh, 28 maart t/m 2 april
- Harfst, P. en K. Schnapp (2003), *Instrumente parlamentarischer Kontrolle der Exekutive in westlichen Demokratien*, WZB, Berlin
- Hedgpeth, D. (2007), If Congressional Investigators Come Knocking, Here's What To Do, *The Washington Post*, May 7
- Heffen, O. van (1995), Interne besluitvormingstructuur en het ontwerpen van beleid *Bestuurskunde* jrg 4, nr 6, p. 264-273
- Heijden, G. van der (2001), *Een filosofie van behoorlijk bestuur; Een verklaring voor de juridische en de maatschappelijke functie van de beginselen van behoorlijk bestuur*, Tjeenk Willink, Deventer,
- Heijden, G. van der, en J. Schrijver (2002), *Representatief en participatief, dubbele democratie*, Eburon, Delft
- Heijden, J. van der, (red.) (2005), *Recombinatie van overheid en samenleving, Denken over innovatieve beleidsvorming*, Eburon, Delft
- Helms, L. (2004), Five Ways of Institutionalizing Political Opposition: Lessons from the Advanced Democracies, in *Government and Opposition*, nr. 39, p. 22-54
- Hendriks, F. en P. Tops (2001), *Politiek en interactief bestuur: Interacties en interpretaties rond de ontwikkeling van het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan*, Den Haag: Elsevier
- Hendriks, F. (2002) Representatieve politiek in de netwerksamenleving: Problemen en perspectieven, in: *Bestuurskunde*, jg. 11, no. 7, p. 265-279
- Hesse, H. (1994), *Het Kralenspel*, (oorspr. titel *Das Glasperlenspiel*, 1943), vert. en uitgeverij De Bezige Bij, Amsterdam,

- Heuvel, J. van den (1999), Parlementaire enquête bewijst noodzaak regels voor ambtelijke informatievoorziening, *Staatscourant*, 26 april
- Hilberdink, K. (red) (2003), *Interdisciplinariteit in de geesteswetenschappen: Een essay en acht voordrachten over de mogelijkheden en onmogelijkheden van interdisciplinair onderzoek in de geesteswetenschappen*, KNAW, Amsterdam
- Hilhorst, P. (2001), *De wraak van de publieke zaak*, De Balie, Amsterdam
- Hilhorst, A. en P. van Roozendaal (2005), Financiële gevolgen van Nieuw Europees beleid, *Openbaar Bestuur*, augustus, p.13-16
- Hird, J. (2005), *Power, Knowledge, and Politics, Policy Analysis in the States*, Georgetown University Press, Washington D.C
- Hisschemöller, M. (1993), *De democratie van problemen. De relatie tussen de inhoud van beleidsproblemen en methoden van politieke besluitvorming*, VU Uitgeverij, Amsterdam
- Hisschemöller, M., R. Hoppe, W. Dunn en J. Ravetz (eds) (2001), *Knowledge, Power and Participation in Environmental Policy Analysis, Policy Studies Review Annual, Volume 12*, Transaction Publishers, New Brunswick
- Hoed, P. den en A. Keizer (red) (2007), *Op steenworp afstand; Op de brug tussen wetenschap en politiek, WRR 35 jaar*, Amsterdam University Press, Amsterdam
- Hoekstra, P. (2005), *Secrets and Leaks: The Costs and Consequences for National Security*, lezing The Heritage Foundation, 25 juli
- Hofstadter, D. (1986), *Gödel, Escher, Bach: Een eeuwige gouden band, Een metaforische fuga op mensen en machines in de geest van Lewis Carroll*, Uitgeverij Contact, Amsterdam
- Holtslag, J. (1998), *De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund*, Ministerie van BZK, Den Haag
- Hoppe R. (1998) *De broosheid van debat en argumentatieve beleidsanalyse*, (oratie), Faculteit Bestuurskunde, Universiteit Twente, Enschede
- Hoppe R., M. Hisschemöller, P. Groenewegen, C. Midden (1998), *Kennisbenutting en politieke keuze: een dilemma voor het milieubeleid? Werkdocument 65*, Rathenau Instituut, Den Haag
- Hoppe, R. en M. Jeliaskova (1997), Een handleiding voor goed management van beleidsvoorbereiding, in *Bestuurskunde* jrg 6, nr:8, p. 364-383
- Hoppe, R. (1999) Policy analysis, science and politics: from 'speaking truth to power' to 'making sense together' *Science and Public Policy*, 26 (3): p. 201-210
- Hoppe, R. (2002), *Van flipperkast naar grensverkeer, Veranderende visies op de relatie tussen wetenschap en beleid*, AWT, februari
- Hoppe, R. en S. Huijs (2003), *Werk op de grens tussen wetenschap en beleid: paradoxen en dilemma's*, RMNO, Den Haag
- Hoogerwerf, A. (1979), *Politicolgie. Begrippen en problemen*, Samson, Alphen aan den Rijn
- Hoorn, T. van en A. Peterse (2001), *Maatschappelijk debat in debat: over klonen, velden en dimensies*, september, TNO-STB, Delft
- Huizinga, J. (1940), *Homo Ludens, Proeve eener bepaling van het spel-element der cultuur*, H.D. Tjeenk Willink & Zoon, Haarlem
- Hutjes, J. en J. van Buuren (1996), *De gevalsstudie, Strategie van kwalitatief onderzoek*, Boom, Meppel

- Infodrome (2001), *Controle geven of nemen; een politieke agenda voor de informatiesamenleving*, red. K. van Beek e.a., Otto Cramwinckel Uitgever, Amsterdam
- Innovatieplatform (2004), Advies Werkgroep dynamisering kennis- en innovatiesysteem (commissie Wijffels), *Vitalisering van de kenniseconomie*, Den Haag
- Inter-Parliamentary Union (2008), *Evaluating Parliament: a self-assessment toolkit for parliaments*, Inter-Parliamentary Union, Switzerland
- Inter-Parliamentary Union (2007), *Tools for parliamentary oversight, a comparative study of 88 national parliaments*, Inter-Parliamentary Union, Switzerland
- Introna, L. (1997), *Management, Information and Power, A narrative of the involved manager*, Palgrave Macmillan, Londen
- Jack, M. (1985), Parliament's Role as a Check on Government, *Parliamentary Affairs*, p. 296-306
- Jackson, B. en K. Jamieson (2007), *unSpun, Finding Facts in a World of <Disinformation>*, Random House Trade Paperbacks, New York
- Jalonen, H. (2007), *Decision making in the local government level from the complexity view, The social sciences and democracy; a philosophy of science perspective*, Conference paper, Gent
- Jamieson, K. (1992), *Dirty Politics. Deception, Distraction, and Democracy*, Oxford University Press, New York, Oxford
- Jasanoff, S. (1997), *Science at the Bar; Law, Science and Technology in America*, Harvard University Press, Cambridge
- Jeekel, H. (1998), *Duizend dagen Kamervragen*, Sdu, Den Haag
- Jeekel, H. (2005), *De ontbrekende dialoog: Over nieuwe ambtenaren, nationale politici en de noodzaak tot dialoog*, ROI-reeks, Sdu Uitgevers, Den Haag
- Joint Committee on the Organization of Congress (1993), *Organization of the Congress, Final Report*, Washington D.C
- Jones, C. (1999), *Separate but Equal Branches. Congress and the Presidency*, Chatham House Publishers, New York, London
- Jones, C. (1976), Why Congress Can't do Policy Analysis, *Policy Analysis*, 2, p. 251-264
- Jong, J. de (2008), Obama spreekt, De geheimen van een retorisch genie, *Onze Taal*, 77, nr. 11, november, p. 316-319
- Jong, M. de (1999), Institutionalised criticism: the demonopolisation of scientific advising, *Scientific and Public Policy*, 26 (3): p. 193-199
- Joustra, A. en E. van Venetië (1993), *De geheimen van het torentje. Praktische gids voor het premierschap*, Prometheus, Amsterdam
- Jorna, F. (1999), Macht ambtenaren neemt toe, *Binnenlands Bestuur* 26/27, p. 44-45, 2 juli
- Kaiser, F. (2006), *Congressional Oversight*, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, Washington
- Kalma, P. en S. Depla (2009), Parlement moet brutaliteit kabinet niet meer pikken, *De Volkskrant*, 25 maart, p. 10
- Keken, K. van (2007), Kamer tikt Eurlings op de vingers, *De Volkskrant*, 7 september
- Kennedy, J. (2006), *Wat is een goede afgevaardigde?* Rede op het VNG congres, 13 juni
- Kerckhove, D. de (1996), *Gekoppelde intelligentie. De opkomst van de WEB-maatschappij*, SMO, Den Haag

- Kersbergen, K. van, en I. Pröpper (1995), *Publiek debat en democratie*, Sdu Uitgeverij, Den Haag
- Kerseboom, J. en L. Krijnen (2007), Grip op grote projecten. Beleidsinformatie moet niet alleen juist zijn, *TPC, Public Audit*, oktober, p. 12-15
- Kiewiet, D. en M. McCubbins (1991), *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*, University of Chicago Press, Chicago
- Kingdon, J. (1981), *Congressmen's Voting Decisions*, 2<sup>e</sup> druk, Harper & Row, New York
- Kitcher, P. (2001), *Science, Truth and Democracy*, Oxford University Press, New York
- Klein, J. (1990), *Interdisciplinarity: History, Theory and Practice*, Wayne State University Press, Detroit
- Kleinnijenhuis, J. (1990), *Op zoek naar nieuws, onderzoek naar journalistieke informatieverwerking en politiek*, diss., VU Uitgeverij, Amsterdam
- Klinkers, L. (1974), *Openbaarheid van bestuur*, Vuga, Den Haag
- Knaap, P. van der, e.a. (red), (2004), *Trajectmanagement; Beschouwingen over beleidsdynamiek en organisatieverandering*, Liber Amicorum voor prof. dr. R.J. in 't Veld, Uitgeverij Lemma, Utrecht
- KNAW (2005), *Wetenschap op bestelling, Over de omgang tussen wetenschappelijk onderzoekers en hun opdrachtgevers*, Amsterdam
- Kockelmans, F. (2009), *De Haagse werkelijkheid*, Compaan, Maassluis
- Köbben, A. en H. Tromp (1999), *De onwelkome boodschap, of hoe de vrijheid van wetenschap bedreigd wordt*, Uitgeverij Jan Mets, Amsterdam
- Koen, D. (1999), De klassieke 'aanwijzing' in moderne tijden, *Binnenlands Bestuur*, 26/27, p. 36-37, 2 juli
- Koole, R. (red.) (1986), *Binnenhof Binnenste Buiten. Slagen en falen van de Nederlandse parlementaire democratie*, De Haan, Weesp
- Koopman, P. en J. Pool, *Management en besluitvorming in organisaties, een strategisch perspectief*, Van Gorcum, Assen, 1992
- Kortmann, C. (1999), De ambtenaar en de politiek I, *R.M. Themis*, nr. 5
- Kortmann, C. (1987), *De grondwetsherzieningen 1983 en 1987*, Deventer
- Korsten, A. en J. Soeters (1996), Parlementaire enquête opsporingsmethoden: resultaten, beoordelingen en debatten, in *Bestuurskunde*, nr. 2, p. 50-66.
- Kousbroek, R., e.a. (1984), *Verbeeldingskracht en wetenschap*, Vereniging voor Onderwijs, Kunst en Wetenschap in samenwerking met Elseviers Uitgeversmaatschappij, Amsterdam
- KPMG (2009), *Trust Rules, Negen uitgangspunten voor een betere balans tussen regels en vertrouwen*, KPMG, Amsterdam
- Kreemers, B. (2009), *Hete hangijzers, De aanschaf van Nederlandse gevechtsvliegtuigen*, Balans, Amsterdam
- Kriner, D. en L. Schwartz (2008), Divided Government and Congressional Investigations, *Legislative Studies Quarterly*, XXXIII, nr. 2, mei, p. 295 e.v.
- Kris, J. van en M. de Waard (2006), De lobbycratie: in achterkamers van Brussel, *NRC Handelsblad*, 25 maart, p. 39
- Kuhn, T. (1996), *The structure of scientific revolutions*, University of Chicago Press, Chicago,

- Lans, J. van der (2007), Hoe overleef ik de tweede termijn?, *PM*, 7 (6), p. 21-23
- Lasswell, H. (1936), *Politics, Who Gets What, When and How?* World Publishing, New York
- Latour, B. en S. Woolgar (1979), *Laboratory Life, The Social Construction of Scientific Facts*, Sage Publications, Beverly Hills, Londen
- Latour, B. (1988), *Wetenschap in Actie, wetenschappers en technici in de maatschappij*, Bert Bakker, Amsterdam
- Laudon, K. en J. Laudon (1996), *Management Information Systems*, Prentice Hall, New York
- Lasswell, H. (1936), *Politics, Who Gets What, When and How?* World Publishing, New York
- Lee, A. (2004), Thinking about Social Theory and Philosophy for Information Systems, in Mingers, J. en L. Willcocks, *Social Theory and Philosophy for Information Systems*, John Wiley & sons, Ltd, Chichester
- Leeuwen, O. van (1997), *Management en informatie, de kunst van het kiezen*, Alphen aan den Rijn, Samson H.D. Tjeenk Willink
- Leijendekker, M. (2007), De stelling van Roel in 't Veld: het wordt tijd voor nieuwe vormen van democratie, *NRC Handelsblad*, 24/25 november, p.17
- Leijnse, F. (2005), *Hooggeleerde domheid en andere gebreken: over kennisproductie in de polder*, Hogeschool Utrecht
- Lelieveldt, H. (2008) Een keizerlijke president maakt als vanzelf fouten, *De Volkskrant*, 14 juni, p. 5
- Light, P. (1982), *The President's Agenda*, Johns Hopkins University Press, Baltimore
- Lijphart, A. (1999), *Patterns of Democracy; Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven and London
- Lijphart, A. (1994), Forms, performance and constitutional engineering, *European Journal of Political Research*, 25, 1-17
- Lindblom, C. (1959), The Science of 'Muddling Through', *Public Administration Review*, (19), p. 79-88
- Lindblom, C. en D. Cohen (1979), *Usable knowledge. Social science and social problem solving*, Yale University Press, New Haven en London
- Logtenberg, H. en B. van Oosterhout (2008), *Hoe de politiek de REA slachtofferde 'Oost-Europese toestanden'*, Intermediair, 10 maart 2008
- Lupia, A. en M. McCubbins (2000), Representation or abdication? How citizens use institutions to help delegation succeed, *European Journal of Political Research*, jrg. 37, nr. 2, p. 291-307
- Luyendijk, J. (2010), *Je hebt het niet van mij, maar...*, Een maand aan het Binnenhof, Uitgeverij Podium, Amsterdam
- Maas, T. (2007), Tweede Kamer moet controletaken weer serieus nemen, *het Financieële Dagblad*, 3 maart, p. 7
- Machiavelli, N. (1998), *De heerser*, Athenaeum-Polak & Van Gennep, Amsterdam
- Mann, T., en N. Ornstein (2006), *The Broken Branch: How Congress is Failing America and how to get back on track*, Oxford University Press, New York
- March, J. (1987), Ambiguity and accounting: the elusive link between information and decision making, in *Accounting, Organizations and Society*, vol. 12, nr. 2, p. 153-168
- March, J. en J. Olsen (1982), *Ambiguity and Choice in Organizations*, Universitetsforlaget, Bergen

- McCubbins, M. en T. Schwartz (1984), 'Congressional Oversight Overlooked: Police Patrol versus Fire Alarm', *American Journal of Political Science*, vol. 28, p. 165-179.
- Meijer, A. (2002), *De doorzichtige overheid; Parlementaire en juridische controle in het informatietijdperk*, Eburon, Delft
- Meltsner, A. (1990), *Rules for Rulers. The Politics of Advice*, Philadelphia, Temple University Press
- Mendel, T. (2005), *Parliament and Access to Information: Working for Transparent Governance*, The World Bank, Washington D.C
- Mentzel, M. (1999), 'Thinks tanks, policy-making, and a Dutch advisory council', *Science and Public Policy*, 26 (3): p.171-178
- Mertens, F. (2007), 'Hoe verkeerd ook, de minister beslist', *NRC Handelsblad*, 13 december
- Meuleman, L. (2003), *The Pegasus Principle, Reinventing a credible public sector*, Lemma, Utrecht
- Meuleman, L. (2008), *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets, The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*, Physica Verlag, Heidelberg
- Meyenfeldt, L. von, C. Schrijvershof en P. Wilms (2008), *Tussenevaluatie beleidsdoorlichting. Onderzoek in opdracht van het ministerie van Financiën, APE*, Den Haag,
- Michels, V. (1973), *Materialien zu Hermann Hesses 'Das Glasperlenspiel', Erster Band, Texte von Hermann Hesse*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main
- Middelkoop, E. van (1999), "Zo ver als de breedte der aarde", in *Tijdschrift voor WTS*, maart
- Mill, J.S. (1978), *Over Vrijheid*, Boom Meppel, Amsterdam
- Mill, J.S. (1861), *Considerations on Representative Government*, tweede druk, Parker, Son, and Bourn, Weststrand, London
- Mingers, J. en L. Willcocks (2004) (eds), *Social theory and philosophy for information systems*, John Wiley & Sons Ltd, Chichester, West Sussex
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006), *Antwoorden op kamervragen over de beantwoording van kamervragen*, 19 januari
- Ministerie van Financiën, directie Begrotingszaken (2009), *Vertrouwen geven en in control zijn; gaat dat samen?*, Den Haag, 28 april
- Möhring, H. e.a. (2002), *Beladen begrippen, Vertrouwen en loyaliteit in het openbaar bestuur*, Berenschot Fundatie en Koninklijke van Gorcum, Assen
- Mols, B. (2009), *Ultieme informatie, interview met prof. Jan van Leeuwen*, *NRC Handelsblad*, 18 april
- Montfort, C. van, en A. Michels (2001), 'Democratie en horizontaal bestuur', *Bestuurswetenschappen*, (55), p. 155-174
- Mooney, C. (1991), 'Peddling Information in the State Legislatures: 'Closeness Counts'', *Western Political Quarterly*, 44:433-444
- Mulisch, H. (1995), *De ontdekking van de hemel*, Uitgeverij De Bezige Bij, Amsterdam
- Muller, E. (2002), 'Waarheidsvinding en parlementair onderzoek', *Justitiële Verkenningen*, 28 (2)
- Muller, E. en N. Coenen (2002), *Parlementair onderzoek in Nederland*, Sdu uitgevers, Den Haag
- Muller, E. en N. Coenen (1997), 'Parlementair onderzoek in ontwikkeling', *Beleid & Maatschappij*, 1997/5, p. 241-252

- National Academy of Public Administration (1992), *Beyond Distrust: Building Bridges Between Congress and the Executive*, Washington D.C.
- Nationale conventie (2006), *De Reformatie van de Staat: parlement en regering*, voorstudie F. Ankersmit en L. Klinkers, Den Haag
- Nationale conventie (2006), *Hart voor de publieke zaak, Aanbevelingen van de Nationale conventie voor de 21<sup>e</sup> eeuw*, Den Haag, 2006
- Nationale conventie (2006), *Parlement en regering: rijp voor een nieuwe politieke levenscyclus*, voorstudie L. Klinkers, Den Haag
- Nederlandse Staatscourant, Vaststelling aanwijzing inzake adviesorganen, 3 november, nr. 215, p.8-9, 1978
- Neurath, O., e.a. (1938), *International Encyclopedia of Unified Science*, University of Chicago Press, Chicago
- Neutelings, R. (1997), *De eigenzinnige lezer, Hoe Tweede-Kamerleden en gemeenteraadsleden beleidsteksten beoordelen*, Sdu Uitgevers, Den Haag
- NEVI (2008), Open brief aan de leden van de Eerste Kamer. *Aanbestedingswet maakt overheidsinkoop vleugellam*, De Volkskrant, 5 juli, p. 18
- Niessen, C. (2003), *Ambtenaar in de overheidsorganisatie*, Kluwer, Deventer
- Nieuwboer, D. (2008), Woordbreuk? Draaien? Of een potje liegen?, *Dagblad de Pers*, 9 april, p.6
- Nieuwenburg, P. (1999), Montesquieu oogt moderner dan Max Weber, *Binnenlands Bestuur*, 26/27, 2 juli, p.30-31
- Nieuwenhuizen, B. en I. Snellen (2001), Information Policies in the Dutch Parliament: Do ICT's Support the Dutch Parliament as a Learning Organisation? in *Managing Parliaments in the 21st Century*, EGPA Yearbook, ed. P. Falconer e.a., IOS Press, Amsterdam
- Nieuwenkamp, R. (2001), *De prijs van het politieke primaat, Wederzijds vertrouwen en loyaliteit in de verhouding tussen bewindspersonen en ambtelijke top*, Eburon, Delft
- Nieuwenkamp, R. (2002), Ruis in politiek-ambtelijke informatievoorziening, in *Openbaar bestuur*, nr. 6/7, p.21-25
- Nispen, F. van (2007), Bewapen de kamer voor verantwoording, *Het Financieële Dagblad*, 12 juli
- Noordegraaf, M. (2000), *Attention! Work and Behavior of public managers amidst ambiguity*, Eburon Publishers, Delft
- Noordegraaf, M. (2001), Temporele orde, 'Ambiguity and choice in organizations', van J. March & J. Olsen, *Bestuurskunde* 10 (6), p.242-251
- Noordegraaf, M. (2002), Strijd om schaarste, *Kwalon*, nr. 3, pp. 4-10
- Noordegraaf, M. (2007), Men at Work. How Public Policy Managers Cope with Slow Processes in High-Paced Environments, R. Rhodes, P. 't Hart & M. Noordegraaf (eds.), *Up Close and Personal. Studying Government Elites*, Palgrave MacMillan, New York
- Norton, R. (1973), *Hermann Hesse's Futuristic Idealism, The Glass Bead Game and its Predecessors*, European University Papers, Herbert Lang Bern, Frankfurt am Main
- Nowotny, H., P. Scott, M. Gibbons (2001), *Re-Thinking Science: Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty*, Blackwell, Oxford,
- Onderzoeks- en Verificatiebureau Tweede Kamer der Staten-Generaal (2007), *Evaluatie Reglement van Orde 2007*, Den Haag

- Oomkes, L. (2008), Kamer zoekt naar vuist tegen kabinet, *Trouw*, 5 mei
- Ornstein, N. en T. Mann (2007), *The Hill is Alive with the Sound of Hearings*, American Enterprise Institute, Short Publications, 27 maart
- Otaredian, N. en G. Pijpers (2009), Steeds meer informatie. Wie essentie mist, staat op achterstand, *Het Financieele Dagblad*, 6 juni
- Pans, R. (2004), *Haags spel; Achter de schermen van politiek Den Haag*, Sdu Uitgevers, Den Haag
- Patton, M., e.a (1977), In Search of Impact: An Analysis of the Utilization of Federal Health Evaluation Research, in C. Weiss (red), *Using Social Research in Public Policy Making*, p. 141-164
- Pauw Sanders Zeilstra Van Spaendonck (2004), *Waar halen ze het vandaan? Tweede-Kamervragen in het jaar 2003/2004*, PSZVS, Den Haag
- Pestman, P. (2005), De Commissie Duivesteijn: een rituele reiniging, *Openbaar Bestuur*, maart, p. 2-5
- Peters, J. (2004), Inleiding over parlementaire onderzoeken, in: *De Wet op de Parlementaire Enquête onder de loep*, Verslag van het symposium over de Wet op de Parlementaire Enquête op 28 januari 2004, p.47-57, publicatie Tweede Kamer der Staten Generaal, Den Haag
- Peters, J. (1999), *Speaking into the air: A history of the idea of communication*, University of Chicago Press, Chicago
- Peters, J. (2009), parlement laat zichzelf buitenspel zetten, *NRC Handelsblad*, 24 maart, p. 7
- Peters, K. (1999), *Verdeelde macht. Een onderzoek naar invloed op rijksbesluitvorming in Nederland*, Boom, Amsterdam
- Philipse, H. (2000), *De samenhang der wetenschappen*, rede ter gelegenheid van de 425<sup>e</sup> Dies Natalis van de Universiteit Leiden, 8 februari
- Pirsig, R. (1995), *Zen en de kunst van het motoronderhoud; Een onderzoek naar waarden*, Ooievaar Pockethouse, Amsterdam
- Platvoet, L. (2005), Van informatie naar communicatie, *Openbaar Bestuur*, april, p. 34-36
- Popper, K. (1965), *The Logic of Scientific Discovery*, Harper Torchbooks, New York
- Popper, K. (2002), *De groei van kennis*, hoofdstukken uit Conjectures and Refutations en The Growth of Scientific Knowledge, vert. Z. Swijtink, 5<sup>e</sup> druk, Boom, Amsterdam
- Postma, A. (1985), *Het interpellatie- en vragenrecht van de Eerste en Tweede Kamer*, Monografie nr. 2 in Serie 'Nederlands parlamentsrecht', Wolters-Noordhoff, Groningen
- Postma, J. (2004), De culturele factor. Een reflectie vanuit de praktijk, *Bestuurskunde*, 13 (3), p.137-146
- Postma, J. (2005), Cultuur is de crux, *Socialisme en Democratie*, nr. 1-2, januari/februari, p. 76-77
- Pratt, A. (1982), *The Information of Image*, Ablex Publ. Corp., New Jersey
- Procee, H., Het openbaar bestuur gevangen in taal, *Openbaar Bestuur*, mei, p.2-6
- Pröpper, I. en D. Steenbeek (1999), *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Bussum
- Pröpper, I. (1989), *Argumentatie en machtsuitoefening in onderzoek en beleid, Evaluatieonderzoek naar de Wet Investeringsrekening en het gebruik ervan in het beleidsproces*, Druk Febo, Enschede



- Putten, J. van (red) (1980), *Haagse machten. Verslag van een politicologisch onderzoek naar de totstandkoming van acht regeringsmaatregelen*, Den Haag
- Raad van Advies voor Bibliotheekwezen en Informatieverzorging (1992), *Waarde-aspecten van informatieverzorging*, RABIN, Den Haag
- Raad van Economisch Adviseurs (2007), *Lof der eenvoud*, Den Haag
- Raad voor Cultuur en Raad voor het openbaar bestuur (2008), *Informatie: grondstof met toekomstwaarde*, Den Haag
- Raad voor het openbaar bestuur (2000), *Bestuurlijke samenwerking en democratische controle*, Den Haag
- Raad voor het openbaar bestuur (2004), *Democratische vergezichten: Essays over de representatieve democratie in Nederland*, red. B. Steur e.a., Den Haag
- Raad voor het openbaar bestuur (2005), *Niet teveel gevraagd! Een analyse van Kamervragen*, Den Haag
- Raad voor het openbaar bestuur (2007), *Binnenhof van binnenuit; Tweede Kamerleden over het functioneren van de Nederlandse democratie*, red. R. Andeweg en J. Thomassen, Den Haag
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2003), *Medialogica*, Sdu Uitgevers, Den Haag
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2003), *Bevrijdende Kaders, Sturen op verantwoordelijkheid*, Sdu Uitgevers, Den Haag
- Rammeloo, E. (2008), 'Sterke minister laat ambtenaren praten', *Kamermeerderheid wil af van Oekaze-Nicolai*, *PM*, 4 (5), p.8
- Redlawsk, D. (2006), *Feeling Politics, Emotion in Political Information Processing*, Palgrave Macmillan, New York
- Reesink, R. en F. de Haan (2003), Openheid is geen toverformule, in *Communicatie, Tijdschrift over Communicatiemanagement, PR en Voorlichting*, 9(10), p. 34-37
- Regeer, B. en J. Bunders (2007), *KennisCoCreatie: samenspel tussen wetenschap en praktijk. Complexe, maatschappelijke vraagstukken transdisciplinair behandeld*, RMNO, Den Haag
- Regeer, B. (2009), *Making the invisible visible, Analysing the development of strategies and changes in knowledge production to deal with persistent problems in sustainable development*, Boxpress, Oisterwijk
- Relyea, H. (2005), *Access to Government Information in the United States*, CRS Report 97-71
- Renkema, J. (2004), *Wat bezielt het Binnenhof?, Een antwoord in 26 interviews*, Sdu Uitgevers, Den Haag
- Reussing, G. (1996), *Politiek-ambtelijke betrekkingen en het beginsel van de machtscheiding*, Proefschrift, Twente University Press, Enschede
- Rhodes, R., P. 't Hart en M. Noordegraaf, (2007) So What? The Benefits and Pitfalls of Being There, in *Observing Government Elites, Up, Close and Personal*, (red. R. Rhodes e.a.), Palgrave MacMillan, New York
- Rijn, T. van, (2008), Fatale ideeën uit het parlement, *PM*, 12 september, p. 23-26
- Ringeling, A. (2004), Wie vertegenwoordigt wat? En hoe? In *Democratische vergezichten: Essays over de representatieve democratie in Nederland*, Rob, red. B. Steur e.a., Den Haag, p. 47-67
- Rorty, R. (1996), *Solidariteit of objectiviteit: Drie filosofische essays*, Boom, Meppel, Amsterdam
- Rorty, R. (2005), *Contingency, Irony and Solidarity*, Cambridge University Press, Cambridge

- Rosenberg, M. (2001), *Ensuring Clean Government: the American Experience*, CRS, Washington
- Rosenberg, M. (1995), *Investigative Oversight: An Introduction to the Law, Practice and Procedure of Congressional Inquiry*, CRS 95-464 A, Washington D.C.
- Rosenthal, U. (1988), *Bureaupolitiek en bureaupolitisme. Om het behoud van een competitief overheidsbestel*, Rede ter aanvaarding ambt hoogleraar Bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit Leiden, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn
- Rosenthal, U., A. Docters van Leeuwen, E. van Eeten en M. van Twist (2000), *Ambtelijke vertellingen. Over verschijnselen die niet onbenoemd mogen blijven*, Uitgeverij LEMMA, Utrecht
- Rotmans, J. (2005), *Maatschappelijke innovatie*, oratie EUR, juni
- Rozell, M. (1994), *Executive Privilege; the Dilemma of Secrecy and Democratic Accountability*, the Johns Hopkins University Press, Baltimore, London
- Russo, E. en P. Schoemaker (2002), *Effectieve Besluitvorming*, Nieuwezijds, Amsterdam
- Russo, E. en P. Schoemaker (1993), *Beslis(t) Beter; Kwaliteit van besluitvorming*, Scriptum Books, Schiedam, 1993
- Rutgers, M.R. en Mentzel, M.A. (1999), Scientific expertise and public policy: resolving paradoxes?, *Science and Public Policy*, 26 (3): p. 146-150
- Sandee, R. (2007), Wij zijn een club van dwarse denkers, *Staatscourant*, 2 april
- Saalfeld, T. (2000), Members of parliament and governments in Western Europe: Agency relations and problems of oversight, *European Journal of Political Research*, jrg. 37, nr. 3, p. 353-376
- Sadofsky, D. (1990), *Knowledge as power; Political and legal control of information*, Praeger, New York, Westport Connecticut, London
- Saris, W. (1984), *Beslissingsproblemen van de Ministerraad. Enkele resultaten van wetenschappelijk onderzoek*, Stichting voor Sociometrisch Onderzoek, Amsterdam
- Sassower, R. (1993), *Knowledge without Expertise: on the Status of Scientists*, State University of New York Press, Albany
- Scharmer, C. (2001), Self-transcending knowledge: sensing and organizing around emerging opportunities, *Journal of Knowledge Management*, 5 (2), p. 137-150
- Schendelen, M. van (1975), *Parlementaire informatie, besluitvorming en vertegenwoordiging*, dissertatie, Erasmus Universitaire Pers, Rotterdam
- Schendelen, M. van (1976), Information and decision making in the Dutch parliament, *Legislative Studies Quarterly*, 1,2, may, p. 231-248
- Schendelen, M. van, J. Thomassen, H. Daudt, (1981) 'Leden van de Staten-Generaal,.....', *Kamerleden over de werking van het parlement. Verslag van een onderzoek naar de meningen van kamerleden over de werking van het parlement*, Vuga Uitgeverij, 's-Gravenhage
- Schendelen, M. van (1981), *Het Nederlandse Kamerlid 1979 – 1980*, tweetalig Codeboek, Erasmus Universitaire Pers, Rotterdam
- Schendelen, M. van (1983), Learning from recent interviewing of Dutch MPs, *European Journal of Political Research*, 11, p. 413-426
- Schendelen, M. van (1983), The 1979-1980 Dutch MP-Questionnaire, *Acta Politica*, vol. 18 (3), p. 329-343

- Schendelen, M. van (1984), *Over de kwaliteit van de tweede kamer*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn
- Schendelen, M. van, (2006), Wisselende contacten op het Binnenhof, *Binnenlands bestuur*, 7 april, p. 30-33
- Schickler, E., e.a. (2003), Remaking the House and Senate: Personal Power, Ideology, and the 1970s Reforms, in *Legislative Studies Quarterly*, XXVIII, vol. 3, p. 297-331
- Schillemans, T. (2007), *Verantwoording in de schaduw van de macht; Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*, Lemma, Utrecht
- Schnapp, K. en P. Harfst (2005), Parlamentarische Informations- und Kontrollerressourcen in 22 westlichen Demokratien, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, no. 2, p.348-370
- Scholten, O., e.a. (2009), *Stemmen krijgen of stemming maken, Activiteit van Tweede Kamerleden in de Kamer en de media*, Nederlandse Nieuwsmonitor en Vrije Universiteit, Amsterdam
- Schouten, P. en W. van Zanten (2000), Retoriek en argumentatie in de politieke pleitnota, *Openbaar Bestuur*, 3, p. 25-27
- Schulz, M., M. van Twist en H. Geveke (2006), *Besturen in commissie. Een onderzoek naar de rol van commissies in het openbaar bestuur*, Sdu Uitgevers, Den Haag
- Schutte, G. (2003), Het volk vertegenwoordigen, *Openbaar Bestuur*, december, p. 25-29
- Schutte, G. (2009), *Gezag en vertrouwen van de volksvertegenwoordiging*, Essay in het kader van het proces van parlementaire zelfreflectie, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 845, nr. 1
- Schutte, G. (2009), Recht van een Kamerlid kent ook z'n grenzen, *Trouw*, 15 september
- Schwartz, A. (2007), Congressional Research Service ought to be open to public, *The Examiner*, 17 april
- Schwarz, F. en A. Huq (2007), *Unchecked and Unbalanced. Presidential Power in a Time of Terror*, The New Press, New York
- Schwellenbach, N. (2007), *Testimony before the House Oversight and Government Reform Committee*, February 13
- Science Guide (2005), *Een lucifer ontbranden: interview met Hans van Mierlo*, augustus
- Segers, J. (1999), *Methoden voor de maatschappijwetenschappen*, Van Gorcum, Assen
- Senn, J. (1990), *Information Systems in Management*, Wadsworth Publ., Belmont
- Selden, R. (1985), *A Reader's Guide to Contemporary Literary Theory*, Harvester, Brighton
- Shaw, M. (2004), Overview: Parliamentary Democracy Today, *Parliamentary Affairs*, vol. 57, no.3, p. 702-713
- Sheckels, T. (2000), *When Congress Debates, A Bakhtinian Paradigm*, PRAEGER, Westport, Connecticut London
- Simonis, J. en D. van Houten (1987), Kennis en macht: de onevenwichtigheid van beleidsmodellen, in J. Simonis en P. Lehning (red.), *Handboek Beleidswetenschap*, Boom, Meppel, p. 297-309
- Six, F. (2004), *Trust and trouble, building interpersonal trust within organizations*, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam School of Management, Rotterdam
- Smit, M. (red) (2009), *Een Muur van Rubber, de WOB in de journalistieke praktijk*, AMB, Diemen

- Smith, M.K. (2001), *Donald Schon: learning, reflection, and change' the encyclopedia of informal education*, <http://www.infed.org/thinkers/et-schon.htm>
- Soekijad, M. (2005), Dare to share: knowledge sharing professionals in co-opetitive networks, *eJOV-the electronic Journal for Virtual Organizatins and Networks*, 7, december, pp. 107-111
- Sommer, M. (2004), Interview met Ed van Thijn: dolende ministers, *De Volkskrant*, 12 juni, p. 17
- Sorensen, T. (1963), *Decision-Making in the White House*, New York, Columbia University Press
- Sorgdrager, W. (1999), *Een verantwoordelijk minister. Opstellen over justitie en politiek*, De Geus, Breda
- Spengler, L. van (1994), *Hoe waarden veranderen. Een leerproces*, Prometheus, Amsterdam
- Star, R. van der en A. Hardeman-Kleingeld (2008), *Een zwerm kamervragen, Analyse van gestelde tweede Kamervragen over dierenwelzijn en de verkregen media-aandacht in het jaar 2007/2008*, Wageningen, Hogeschool Van Hall Larenstein, Lectoraat Welzijn van Dieren
- Steinbuch, K. (1982), Information und Politik, in 'Die I-Waffen, Information im Kräftespiel der Politik', red. Gabriel e.a., Herbig, München
- Stiglitz, J. (1993), Information, in *The Fortune Encyclopedia of Economics*, D. Henderson (red.), Warner Books, p. 16-21
- Stiglitz, J. (2002), Information and the Change in the Paradigm in Economics, *The American Economic Review*, bewerkte versie van speech bij aanvaarding Nobelprijs, vol. 92, no. 3
- Stoker, E. (2008), Sms'jes oliën lobbymachine VNO-NCW, *de Volkskrant*, 13 september
- Swanborn, P. (1996), A common base for quality control criteria in quantitative and qualitative research, in *Quality and Quantity*, 30, p. 19-35
- Teisman, G. (1992), *Complexe besluitvorming*, Vuga Uitgeverij BV, Den Haag
- Teisman, G. (1992), *Sturen via creatieve concurrentie: Een innovatieplanologisch perspectief op ruimtelijke investeringsprojecten*, Nijmegen, oratie Katholieke Universiteit Nijmegen
- Thijn, E. (1999), De ambtenaar en de politiek, *R.M. Themis*, nr. 5, p. 165-166
- Thijn, E. van en P. van Dijk (2000), Parlementaire controle en ministeriële verantwoordelijkheid, in *Bestuurskunde*, september, nr. 5, p. 209-218
- Thijn, E., van en T. Cardoso Ribeiro (2004), *De informatieparadox. Een blinde vlek in het openbaar bestuur*, Lemma, Utrecht
- Thomassen, J., M. van Schendelen en M. Zielonka-Goei (red) (1992), *De geachte afgevaardigde. Hoe kamerleden denken over het Nederlandse parlement*, Dick Coutinho, Muiderberg
- Toonen, Th. (2004), Bestuurskunde in de kennissamenleving, *Bestuurskunde*, jrg. 13, nr. 1, p. 29-30
- Toonen, Th., Besluitvorming in de publieke sector: bestuurskunde tussen 'politiek', 'beleid' en 'management' in Hart, P. 't, Metselaar, M. en B. Verbeek (red), *Publieke Besluitvorming*, VUGA Uitgeverij B.V., 's Gravenhage, p. 381-408, 1995
- Thurber, J. (ed) (1991), *Divided Democracy, Cooperation and Conflict Between the President and Congress*, Cq Press, Washington D.C.
- Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI), *Onderzoek naar infrastructuurprojecten, Grote projecten uitvergroot; een infrastructuur voor besluitvorming*, Hoofdrapport, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2004–2005, kst. 29 283, nrs. 5-6

- Timmermans, A. (2003), Het regeerakkoord als gekwalificeerd vertrouwen, *Openbaar Bestuur*, maart, p. 23-27
- Timmermans, A. e.a. (2003), Kamer laat steken vallen bij onderzoek, *Trouw*, 9 oktober
- Tjeenk Willink, H., e.a. (1994), *Democratie als beeldensrijd*, Vuga Uitgeverij, Den Haag
- Tops P. en S. Zouridis (2002), *De binnenkant van politiek; Vertegenwoordiging en verandering in lokale democratie*, Atlas, Amsterdam
- Trias Informatica (2004), Verslag Rob-Symposium, 26 november 2003, Rob, Den Haag
- Turpijn, J. (2008), Kamer kan herrieschoppers heus wel een kopje kleiner maken, *NRC Handelsblad*, 17 januari, p. 8
- Tromp, B. (1993), *De wetenschap der politiek: verkenningen*, DSWO Press, Rijksuniversiteit Leiden
- Tromp, C. (2004), *Breedbeeld wetenschap: Een kritisch-reflexief onderzoeksmodel gebaseerd op een breed rationaliteitsbegrip*, Uitgeverij Jan van Arkel, Utrecht
- Tromp, J. (2007), Firma zwijg & weetniet, Geheimhouding is Bush' handelsmerk, *De Volkskrant*, 25 augustus, p.21-22
- Tuurenhout, M. (1992), *Parlementaire controle en ambtelijke verantwoordelijkheid*, Gouda Quint, Arnhem
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (1984), Subcommissie Sekten, *Overheid en nieuwe religieuze bewegingen*, kst. 16 635, nr. 4. Dit onderzoek vormt tegelijkertijd het proefschrift van commissiegriffier T. Witteveen, Rijksuniversiteit Groningen
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2004), *De Wet op de Parlementaire Enquête onder de loep: Verslag van het symposium over de Wet op de Parlementaire Enquête op 26 januari 2004*, Tweede Kamer en ministerie van BZK, Den Haag
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2006), *Praktische mededelingen; Van aanwezigheid tot zitting*, 16<sup>e</sup> editie
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2008), *Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, oktober
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2009), *Vertrouwen en zelfvertrouwen: analyse en aanbevelingen, rapport van de Stuurgroep parlementaire zelfreflectie*, Den Haag, kst. 31 845, nrs. 2-3
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2009), *Vertrouwen en zelfvertrouwen, Bijwerken bij analyse en aanbevelingen, Parlementaire zelfreflectie*, Den Haag
- Twist, M. van (1993), Het ontwerpen van beleid: een handleiding mét gebruiksaanwijzing, in O. van Heffen en M. van Twist (red.), *Beleid en Wetenschap, Hedendaagse bestuurskundige beschouwingen*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, p. 50-66
- Twist, M. van, M. Schulz, N. Kastelein, L. Canté (2003), Management van complexe projecten en processen, *Bestuurskunde*, jrg. 12, september
- U.S. Department of State, Office of the Legal Adviser (2002), *Information Quality Guidelines*, Washington D.C.
- Valk, G. (2003), ...en ze landden in de zandbak van 150 jaar Haagse traditie, *NRC Next*, 8 november, p. 4-5

- Van der Pot-Donner (1995), *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, bewerkt door L. Prakke, J. de Reede en G. van Wissen, 13e druk, Tjeenk Willink, Zwolle
- Veld, R. in 't en P. van der Knaap (1994), *Dynamische Bestuurskunde; Informatie en sturing in publieke dynamiek; Perspectieven voor het leervermogen van de overheid*, Uitgeverij Phaedrus, Den Haag
- Veld, R. in 't (red.) (2001), *Eerherstel voor Cassandra*, WRR-RMNO-NRLO, Lemma, Utrecht
- Veld, R. in 't (1997), *Noorderlicht; over scheiding en samenballing*, Vuga Uitgeverij, Den Haag
- Veld, R. in 't (2004) Verlevendiging van de democratie, in het bijzonder door het afschaffen van de algemene representatie, in *Democratische Vergezichten, Essays over de representatieve democratie in Nederland*, Raad voor het openbaar bestuur, Den Haag, p.147-169
- Veld, R. in 't (red.) (2000), *Willens en Wetens; De rollen van kennis over milieu en natuur in beleidsprocessen*, RMNO, Lemma, Utrecht
- Veld, R. in 't (2007), *De vloek van het succes; Over de ontwikkeling van democratie*, Hogeschool Inholland
- Veld, Roel in 't (2002), De sturingsconceptie van paars, in zeven jaar paars. *Het tweeëntwintigste jaarboek voor het democratisch socialisme*, F. Becker e.a. (red), De Arbeiderspers, Wiarda Beckman Stichting, Amsterdam, p.164-196
- Veld, R. in 't (red) (2010), *Knowledge Democracy, Consequences for Science, Politics, and Media*, Springer, Heidelberg
- Velde, H. (2003), *Het theater van de politiek*, Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar politieke cultuur van de westerse wereld in de moderne tijd, aan de Rijksuniversiteit Groningen
- Verbeet, G. (2009), *Tweede Lunshoflezing*, uitgesproken in Nieuwspoort, Den Haag, 11 november
- Verheij, W., e.a. (2008), VBTB, hoe staat het ermee, in *TPC, tijdschrift voor public governance, audit & control*, oktober 2008, p. 2-6.
- Verhey, L. (2001), *De zwoegers uit het vooronder*, inaugurele rede ter gelegenheid van zijn benoeming tot hoogleraar staats- en bestuursrecht, Universiteit Maastricht, 16 februari
- Visscher, G. (1994), *Parlementaire invloed op wetgeving, Inventarisatie en analyse van de invloed van de beide Kamers der Staten-Generaal op de wetgevende activiteiten van de kabinetten-Marijnen tot en met -Lubbers 1*, SDU, Den Haag
- Visscher, G. (2006), De spiegel van het dagelijks gebeuren, Een eeuw vragenrecht in de Tweede Kamer, in *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2006, De waan van de dag*, red. C. van Baalen e.a., Centrum voor Parlementaire Geschiedenis, Boom, Amsterdam
- Visser, H. (2004), *De ivoren troon van de vrije wetenschap, Een pleidooi voor academische waarden*, Afscheidsrede Universiteit Maastricht, december
- Visser, R. (2008), *In dienst van het algemeen belang. Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen*, Boom, Amsterdam
- Vleugel, R. (2007), Voorlichtingscultuur van overheid is ziek, *NRC Handelsblad*, 7 november
- Voerman, G. (red.) (1994), *Politiek zonder partijen? Over de horizon van de partijpolitiek*, Het Spinhuis, Amsterdam
- Vogel, A. (1931), *Rhetorica, basis der welsprekendheid*, W. L. & J. Brusse's Uitgeversmaatschappij, Rotterdam

- Vondeling, A. (1976), *Volksvertegenwoordiging: Lam of leeuw?*, Synopsis, De Arbeiderspers, Amsterdam
- Vries, G.J. de (2000), *Beleidsdynamica als sociale constructie; Een onderzoek naar doorwerking van beleidsevaluatie en beleidsadvisering*, Eburon, Delft
- Vries, J. de, en P. Bordewijk (red.) (2009), *Rijdende treinen en gepasseerde stations, Over Srebrenica, de kredietcrisis, en andere beleidsfiasco's*, Van Gennep, Amsterdam
- Vrijsen, E. (2008), Parlementair masseren, *Elsevier*, 16 augustus, p. 22-24
- Vuijsje, B. (2007), Pierre Heijnen: 'Drie termijnen is te veel', *Binnenlands Bestuur*, 27 april, week 17, p. 28-31
- Vuijsje, B. (2007), Ik verlaat het feest op het hoogtepunt, *Binnenlands Bestuur*, 26 oktober, week 43, p. 8-11, 2007
- Wagenaar, M. (1997), *De Rijksvoorlichtingsdienst. Geheimhouden, toedekken en openbaren*, Sdu Uitgevers, Den Haag
- Wagenaar, M. (2008), Media verkiezen macht boven inlichten burger, *NRC Handelsblad*, 15 september, p.7
- Waterval, R. (2009), "Topambtenaar danst tango met politicus" Bekker spreekt met Thom de Graaf over zijn oratie, *PM*, 6 februari, p. 20-22
- Watzlawick, P., J. Bavelas, D. Jackson (1967), *Pragmatics of Human Communication, A Study of Interactional Patterns, Pathologies, and Paradoxes*, W.W. Norton & Company, New York
- Waxman, H. (2006), *Remarks Symposium on Congressional Oversight*, 18 September
- Weber, M. (1972), *Gezag en bureaucratie*, (red. en vert. A. van Braam), Universitaire pers/SWU, Rotterdam
- Weggeman, M. (1997), *Kennismanagement: Inrichting en besturing van kennisintensieve organisaties*, Scriptum, Schiedam
- Weick, K. en K. Sutcliffe (2001), *Managing the Unexpected, Assuring High Performance in an Age of Complexity*, University of Michigan Business School Management Series, Jossey Bass, San Francisco
- Weick, K., K. Sutcliffe en D. Obstfeld (2005), Organizing and the process of sensemaking, *Organizing Science*, 16 (4), p. 409-421
- Weinberg, S. (1992), *For Their Eyes Only. How Presidential Appointees Treat Public Documents as Personal Property*, Center for Public Integrity, Washington
- Weingart, P. (1999), Scientific expertise and political accountability: paradoxes of science in politics, *Science and Public Policy*, 26 (3): p. 151-161
- Weingart, P. (2002), Interdisciplinarity: The Paradoxical Discourse, in *Practising Interdisciplinarity*, ed. Peter Weingart and Nico Stehr, University of Toronto Press, Toronto Buffalo London
- Weisglas, F. (2007) Tweede Kamer laat zich buitenspel zetten, *NRC Handelsblad*, 3 september
- Weiss, C. (1983), Ideology, Interests and Information. The Basis of Policy Positions, in D. Callahan en B. Jennings (red.), *The Social Science and Policy Analysis*, Plenum Press, New York, p. 213-245
- Wellborn, C. en M. Kolakowski (2001), *Legislative Research in Congressional Offices: A Primer*, CRS Report for Congress, nr. RL30796

- Wester, F (1995), *Strategieën voor kwalitatief onderzoek*, Coutinho, Bussum
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1994), *Beslissen over grote projecten*, Sdu Uitgevers, Den Haag
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998), *Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie-en communicatietechnologie*, Sdu Uitgevers, Den Haag
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002), *Van oude en nieuwe kennis. De gevolgen van ICT voor het kennisbeleid*, Den Haag
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006), *Lerende overheid; Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*, Amsterdam University Press, Amsterdam
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2008), *Innovatie vernieuwd, opening in viervoud*, Amsterdam University Press, Amsterdam
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2010), *Het gezicht van de publieke zaak, Openbaar bestuur onder ogen*, Amsterdam University Press, Amsterdam
- Whitaker, R. (2006), Parliament and Government 2005-06: Reforms and Reflections, *Parliamentary Affairs*, vol. 59, no. 4, p. 694-702
- Whiteman, D. (1985), The fate of Policy Analysis in Congressional Decision Making: Three Types of Use in Committees, *Western Political Quarterly*, 38, p. 294-311
- Whiteman, D. (1995), *Communication in Congress, Members, Staff, and the Search for Information*, University Press of Kansas
- Wildavsky, A. (1983), Information as an Organizational Problem, *Journal of Management Studies*, 20, 1, p.29-40
- Wildenmann, R. (1983), The Problems of Political Information Processes, *Government and Opposition* (18), nr. 2, p. 131-143
- Willcocks, L. (2004), Foucault, Power/Knowledge and Information Systems: Reconstructing the Present, in Mingers, J. en L. Willcocks, *Social Theory and Philosophy for Information Systems*, John Wiley & sons, Ltd, Chichester
- Willink, H. (2007), Pers moet democratie dienen, *De Volkskrant*, 23 november, p. 11
- Willke, H. (2001), *Atopia; Studien zur atopischen Gesellschaft*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main
- Wilke, H. (1997), Dumme Universitaten, intelligente Parlemente, *Wie wird Wissen wirksam?*, Grossmann, R. (Hrsg.), Springer, Wien/New York, p. 107-110
- Wit, B. de (red.) (2005), *Interdisciplinariteit en Beleidsrelevantie in Onderzoeksprogramma's*, RMNO, Den Haag
- Witherspoon, P. (1991), *Within these Walls: a study of communication between presidents and their senior staffs*, Praeger, New York
- Witteveen, W. (2003), Nomoi: Weber en de dubbelzinnige bureaucratie, *Regelmaat*, 5, p. 201-206
- Witteveen, W. (2007), Nomoi: Burke en Mill over de rol van de volksvertegenwoordiger, *Regelmaat*, 1-6
- Witteveen, W. (2007), Verbeter het parlement: breng beide kamers dicht bij de burger, *NRC Handelsblad*, 12-13 mei, p. 17



- Witteveen, W. (2010), *Het wetgevend oordeel, Studies over wetgeving en communicatie*, Boom Juridische uitgevers, Den Haag
- Wolde, M. ten (2001), Ambtenaren moeten ruimte krijgen voor meer contact met Tweede-Kamerleden, Vraaggesprek in *Nederlandse Staatcourant*, nr 41, 27 februari
- Wolfson, D. (2010), Dreaming about a properly informed democracy, in *Knowledge Democracy, Consequences for Science, Politics, and Media*, R. in 't Veld (red), Springer, Heidelberg, p. 37-48
- Woods, N. en M. Baranowski (2006), Legislative Professionalism and Influence on State Agencies: The Effects of Resources and Careerism, *Legislative Studies Quarterly*, XXXI, nr 4, November, p. 585-609
- Woodward, B. (2007), *Staat van ontkenning*, Uitgeverij Balans, Amsterdam
- WRR/Scientific Council for Government Policy (2007), *The Thinking State?* The Hague
- Zagorin, A. (2007), Bush vs. Congress over Attorneygate, *TIME*, 20 maart
- Zijl, J. van (2007), Slecht beleid interesseert kamer kennelijk niet, *NRC Handelsblad*, 14 mei
- Zwetsloot, F. en R. in 't Veld (ed) (2007), *Connecting Science and Society*, Science Alliance, Den Haag

## Erkentelijkheid

*'It is good to rely upon others.  
For no one can bear this life alone.'*  
(Hölderlin)

Hoe vertellen we het de Kamer?

## Erkentelijkheid

Aan het eind van deze dissertatie passen bijzondere woorden van erkentelijkheid. Het verhaal doet de ronde dat een beroemd wetenschapper zijn bijdrage aan de ontwikkeling van kennis relativeerde met de stelling dat hij 'op de schouders van reuzen kon staan.' Dat moge in beginsel voor elk onderzoek gelden, maar deze notie verdient zeker in de gammawetenschap enige nuancering en uitbreiding. In dit onderzoek mocht ook ik over de schouders van reuzen meekijken, maar wist ik mij vooral ook gesteund door veel mensen van vlees en bloed, die voor of achter me stonden, of een eindje mee opliepen in deze zoektocht. Velen hebben een betekenisvolle bijdrage geleverd aan dit onderzoek. In zekere zin heeft auteur dezes vooral 'kralen' verzameld en gerecombineerd (zie hoofdstuk 7). Als penvoerder draag ik de volle verantwoordelijkheid, maar het onderhavige wetenschappelijk onderzoek is naast een individuele proeve van bekwaamheid ook te beschouwen als een massieve vorm van coproductie. Waarvan akte.

Allereerst dank ik alle geïnterviewde Kamerleden, (voormalig) bewindslieden ambtenaren en wetenschappers voor het overwegend frank en vrij delen van hun ervaringen en inzichten (zie bijlage 1). In de Tweede Kamer kreeg ik bij het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven onderdak, 'bad en brood' zoals voormalig Hoofd BOR Steven Oostlander het placht uit te drukken, hetgeen misschien wel de belangrijkste stap markeerde in dit onderzoek. Hierbij geldt ook bijzondere erkentelijkheid voor de Griffier Jacqueline Biesheuvel en Kamervoorzitter Gerdi Verbeet. De Stichting IMI (Ton Nieuwenhuizen Segaar) en het Rathenau Instituut (Jan Staman) maakten de start van dit onderzoek mogelijk met een bijdrage en het kreeg vervolg met steun van het ministerie van Verkeer & Waterstaat (Peter Heij). Nico Hogenhuis leverde een belangrijke bijdrage aan de analyse van 25 jaar parlementair onderzoek. Gewaardeerd inhoudelijk commentaar op hoofdstukken en deelstudies kreeg ik van BOR-collega's Pieter Welp, Johan van den Berg, Rob de Bakker, Marieke Harpe, Ellen Naborn, Bernardien van Leeuwen, Melek Öncü, Laura Middelhoven, Viktor Timmermans en Karin Zaal. Door de jaren heen was Rolf Noordsij een continue vraagbaak en scherpzinnig commentator. Vanuit de Kamerorganisatie verdient de betrokkenheid van Michiel Niemeijer, Nico Bal, Gert Jan Lodder, Bert Geers, Eduard Groen, Anne den Hollander, Anton den Boer, Adri Kosten en de medewerkers van CIP bijzondere vermelding. Van buiten het parlement hebben Floor Basten, Jan Postma, Mirjam Brandenburg, Susan Bink, Hans Versteegen, Alinda van Bruggen en Jan Schrijver kritisch gereflecteerd op aanpak of deelstudies. Voorts ben ik schatplichtig aan allen die hier niet bij naam genoemd worden en die wel een bijdrage hebben geleverd, alsook aan de Tao, die niet gezegd kan worden.

Dank ook aan de deelnemers aan de verschillende Delphi-bijeenkomsten die plaatsvonden in het kader van dit onderzoek. In hoofdstuk 2 heb ik kort mijn experiment met een interactief proefschrift beschreven. Het betrof een artikelreeks met vragen over deelonderwerpen in samenwerking met PM. Ik dank Guikje Roethof en Cindy Castricum voor de geboden gelegenheid en ben degenen die de tijd hebben genomen

om op de gestelde vragen te reflecteren buitengewoon erkentelijk. Voorts denk ik met bijzonder genoegen terug aan de merkwaardige bijeenkomsten met de groep collega-promovendi die zich tooiden met de geuzennaam 'transversalen'.

Zonder de warmte en steun van mijn collega's van het Instituut Maatschappelijke Innovatie was dit onderzoek niet mogelijk geweest. Hellie van Hout, Nathalie Lécina, Tom Egyedi, Jan Lelie, Janjoost Jullens, Pieter-Jan Bouwmeister, Elsbeth Koek, Larissa Verbeek, Willemijn Dekker, Rense Bos, Liedeke Horsman en Margot Starkenburg leverden inhoudelijk commentaar of ondersteuning. Susan Bink ontwikkelde de omslag en de vormgeving; Julia Jansen en Jip Enthoven hielpen met de literatuurlijst. Voor de afronding en de aanzet tot doorwerking tekende Daria Ofman; als de voortekenen niet bedriegen zal de wereld nog vaker van haar horen.

Met de hoogleraren Roel in 't Veld en Wim van de Donk wist ik mij gesteund door twee onafhankelijke denkers en gezaghebbende wetenschappers die mij waarschuwdan voor hindernissen, bemoedigden in tijden van lichte wanhoop en mij periodiek op het rechte wetenschappelijke pad wisten te houden. Ze gaven me veel ruimte en vertrouwen en lieten tegelijkertijd niet na telkens weer kritische vragen te stellen en op nieuwe denkrichtingen te wijzen. Voorts ben ik erkentelijkheid verschuldigd aan de andere leden van de promotiecommissie, de hoogleraren Paul Frissen, Frank Hendriks, Rik Maes, Jouke de Vries en Stavros Zouridis voor hun kritisch commentaar en bruikbare suggesties.

Mijn vader en moeder Martin en Corry Enthoven hebben een onderzoekende en ondernemende houding gecultiveerd, waarvoor ik hen nog steeds dankbaar ben.

Het belangrijkste zijn mijn vrouw Harriët Zuidgeest en onze kinderen Jip en Tijn. Zij hebben dit onderzoek moeten verduren. Ze waren periodiek gepast chagrijnig, maar gaven vooral veel liefde en energie, leegden mijn hoofd en vulden mijn hart. Zij relativeerden mijn bekommernis om dit 'werkstukje'. Aan hen draag ik het op.

## English summary

*'Information is the currency of democracy.'*

(Thomas Jefferson)

Hoe vertellen we het de Kamer?

# Information in the political realm

## An empirical study on the information relation between government and parliament

*'Knowledge is power'* is the common translation of Francis Bacon's *'scientia potentia est'* (1597). Most scientists and politicians today will agree with this statement. Information is the foundation of knowledge, and knowledge is helpful to attain and maintain a position of power. Even though information is often ambiguous and knowledge does not automatically find its way to centres of power, there is a positive correlation between knowledge and power (Flyvbjerg 2003, 't Hart 2004, Rinnooy Kan 2007).

During this research, I slowly but surely discovered that the opposite correlation between information and politics is also true, namely: *'Power is knowledge'*. Powerful actors have access to more sources of knowledge; they have more substantive means of attaining relevant information, and are more capable of selecting, directing and communicating it. Powerful actors possess more knowledge of the past and their selection of information is often dominant in the discourse on new policies. Knowledge and power are concepts that construct each other, as knowledge can contribute to strengthening someone's position of power, and power will reinforce the capability to acquire knowledge. Power can conceal, select and manipulate knowledge and has a meaningful impact on the acceptance of truth claims. It seems a conclusion as alarming as inevitable: *Power is knowledge*.

### Research question and method

'Information' and 'politics' are distinct concepts and are at the same time heavily interrelated. Politicians are constantly gathering, processing, validating and producing information. They all live in their own 'sphere of information', consisting of different sources, amongst which the official documents from government, national media, personal contacts and connections with civil society. A politician depends on useful information, access to the right sources determine to a great extent his or her political effectively. *'Information is power because it's the substance of which decisions are made.'* (Witherspoon 1991) The subject 'politics and information' seems so obvious and self-explanatory that little attention is paid to its actual implication. This research focuses on the information relations between government and parliament, and specifically concentrates on the position of parliament. The underlying research question is:

*What are the dominant patterns of information exchange between Dutch government and parliament, how can they be interpreted from a theoretical perspective, and what are the possibilities for improvement?*



More precisely the questions are:

1. *What are the mechanisms and the patterns of information exchange between Dutch government and parliament as ascertained in twenty-five years of parliamentary research? Which aspects of information parliamentarians depict as problematic?*
2. *What constitutional, political and administrative arrangements are essential to the communication between government and parliament?*
3. *What are the relevant developments in other countries on parliamentary information supply?*
4. *What are possibilities for improving the information position of parliament, as articulated by actors involved?*

In order to answer these questions, the following methodology is used:

- Interviews with Members of Parliament, high level civil servants, scientists, former ministers (qualitative interviews, semi-structured, n=70).
- Analyses of parliamentary research since 1984 (n=31), focal point being the informational aspects. This includes an in-depth case study in the decision-making process on large railway infrastructure (Betuwelijn and HSL-Zuid).
- Delphi, seven group-interviews with politicians, civil servants and scientists.
- Analyses of the parliamentary history on regulations of contacts between members of parliament and civil servants.
- International comparative research amongst thirty countries, including an in-depth research into the developments and practices in the United States.
- Two judicial procedures ex Dutch 'Openness of Government Act' (Wob).'
- Experiment with an 'interactive dissertation' in cooperation with PM magazine.
- Literature search and analysis of parliamentary discourse (2004-2009).

Whether it is embedded in the lucid structure of a major dissertation or in a short summary like this, it is impossible to avoid normative elements. The normative nature of social research is a fate that every social scientist has to bare. Consider this as a warning to the reader: in this summary we start in the field of empirical science and description, and we will gradually move to the realm of recommendation and prescription.

## **25 years of parliamentary inquiry**

The study of Dutch parliamentary inquiry of the past twenty-five years indicates a recurring pattern of misinformation from government to parliament. The information defects vary from providing false information, inaccurate information, incomplete information, veiled information, misleading information, and an overflow of information. From time to time information is kept behind closed doors by stating that

it concerns classified information. Existing policy alternatives and possible risks are scarcely communicated. Explicit questions from members of parliament are frequently answered in vague or multi-interpretable terms.

A bureaucracy can be considered as a massive information factory. In the process of informing the minister, selection by civil servants is unavoidable. In general these selections seem to be satisfactory. The Netherlands has a skilled and loyal administrative apparatus ('t Hart 2002). However the administrative information supply to the minister regularly fails. Sometimes the minister is withheld from obtaining crucial information. A selective mechanism within public administration canals is necessary, but politically relevant information must always reach the minister. There are thirty reasons not to inform the minister (yet). Some of these reasons are legitimate; others are disputable (Van Thijn 2004). A recurring problem is the lack of information exchange between different administrative services. Especially at the start of their term, ministers are often unaware of how they would like to be informed. In some departments there is a culture in which critical notes are mostly tempered. Personal relationships between minister and administrators are an important factor on how information is transmitted. Informational deficiencies between administrators can lead to miscommunication to ministers and ultimately to parliament.

A well-known problem, which is confirmed by parliamentary inquiry, is that neither government nor parliament has an overview on the impact and effectivity of their policies since an adequate feedback mechanism is often lacking. Listening to non governmental organisations (NGO's) is not a guarantee for superior courses of action. In political decision-making there is little attention for the consequences for citizens and professionals.

Parliament is frequently too poorly informed to perform her controlling role. In some situations the knowledge is simply unobtainable and in other situations the available knowledge is not utilized. There is sometimes spoken of a 'tunnel vision' by both government and parliament as an overview over the actual risks is missing. Parliament is incapable of handling controversial information and contested knowledge properly. The compartmentalisation and fragmentation of the ministries can lead to inadequate decision-making.

There is a significant information asymmetry between government and parliament. A minister has, depending on the size of his department, a few hundred, to several thousand officials and policy-makers working for him. He can call on the advice of several advisory boards and planning agencies and possesses a substantial budget for hiring external expertise. Compared to high government officials and ministers, members of parliament are very limited in support from their staff. They have to get by with one personal assistant and some shared assistance from parliamentary

commissions. Some parliamentary inquiries concluded that parliament is lacking both the capability and capacity to fulfil its constitutional duties on government control.

There is a lot to say about the performance of parliament itself. Parliament frequently fails to fulfil its supervisory task and oversight duties and displays signs of short-term memory. Parliament frequently lets political considerations prevail over monitoring and reviewing governments' policies. Sometimes the fundamental aspects are left undebated and inadequate information from ministries is accepted. Consensus and gaining a parliamentary majority that supports the cabinet is most of the time considered to be more important than a strong information position of parliament as a whole.

These observations do not automatically form an adequate picture of the information relation between government and parliament, since they are based on reconstructions of manifested forms of government failures, sanctioned by parliamentary inquiries. Analyzing various examples of government mismanagement can lead to an excessively dark and gloomy picture of the information provision to parliament. Yet many of these mechanisms and patterns are confirmed by actors involved in the daily flow of information between government and parliament.

### **Walls between government and parliament**

During the course of this research I have stumbled upon three walls that obstruct an adequate flow of information between government and parliament. The erected walls between government and parliament are not hard or impermeable and they are not similarly high for every Member of Parliament (MP), but they are certainly there. These walls are:

1. Limited access to alternatives and policy risks (*Interpretation of Constitution, art. 68*)
2. Restricted contacts MPs and civil servants (*instructions Kok*)
3. Limited access to commissioned scientific research (*Arvodi*)

#### **Limited access to alternatives and policy risks (Dutch Constitution, art. 68)**

The governments' duty to inform parliament is enshrined in art. 68 of the Constitution. This article is considered to be one of the pillars of the parliamentary democratic system: *"The ministers and state secretaries have to inform the parliament individually or in joint meeting, orally or in writing, the information that is requested by one or more members, as long as disclosure is not conflicting with the interests of the state."*

Documents intended for internal deliberations within the government are usually not accessible for parliament, as that is considered to be 'conflicting with the interests of the state'. These are many documents that circulate within public administration and cannot be made public to either Parliament or any larger audience. Even external advisors on policy interpretations that were invited by government fall within this exception and cannot be publicized. After all: *"For a proper assessment of all relevant*

*aspects, private discussion is necessary.*" A few years ago, the Dutch Minister of Justice Donner, stated that documents intended for internal discussions cannot be sent to the House of Parliament as that would undermine the ministerial responsibility and accountability.

*"Parliaments audit can focus on facts and arguments that were leading in the political decision making, but these are not necessarily all thoughts that were exchanged in preparation for a decision. Matters of judgment of the House are: the justification of a given decision, the facts that are considered to be relevant, and the arguments used for supporting the decision."* Not included in this disclosure are the other relevant facts, the proposed alternative options and the risks associated with the proposed decision.

The differences in access to information between the two Dutch High Councils of State – Parliament and the General Accounting Office – is noteworthy in this context. In its daily work, the General Accounting Office holds more extensive powers to gather information than parliament. The General Accounting Office can inquire after substantive policy issues and has access to all documents within departments, including documents intended for internal deliberations. Parliament only holds this right under the exceptional condition of a parliamentary inquiry. It is recommended that parliament takes the initiative to broaden the interpretation of the right to information under art. 68 Constitution.

#### **Restricted contacts MPs and civil servants (instructions Kok)**

The relationship between MPs and civil servants has been a recurring theme in the political debate between Cabinet and the House, since the early 70s. In sequences of seven years, it concerns the instructions Biesheuvel 1972, instructions Van Agt 1980, Dolman Commission 1985, Commission Deetman 1993, instructions Kok 1998, Commission Duivesteyn 2004, and the debate in 2009 on 'Access to planning agencies'. The relational discourse between MPs and civil servants concern five areas:

- Freedom of speech of civil servants
- Access of parliament to advisory boards
- Access of parliament to planning agencies
- Contacts parliamentary commissions – government officials
- Contacts individual MPs – government officials

In the above discourse, parliament holds a weaker bargaining position. There are a few success stories in which parliament succeeded but it took unusual firmness. Two of those examples are, attaining access to advisory boards (1993) and access to the central planning agency ('resolution Koopmans', 2009). However the major prohibitive regime change in the 1972 - 2009 period is, the 'instructions Kok' (1998), prohibiting contact between individual MPs and government officials.

Parliament members, ministers and scientists diverge on the nature and interpretation of these regulations formulated in 1998. Reality is more layered and colourful than the formal rules may suggest. The instruction is very diversely rated, ranging from

indignation to agreement. An important crux lies in the necessary distinction between 'technical information' and 'substantive policy information'. The recurring conclusion of the past 30 years is that this distinction is almost impossible to make. Yet it remains an essential element of the current establishment on the relations between politicians and administrators.

The current regime on political-administrative relations, leads to two informational asymmetries. Government holds an information advantage over parliament, and within parliament, members belonging to coalition groups have an advantage over members belonging to opposition groups. For many civil servants, the 'instructions Kok' has almost become an iconic concept. The importance does not lie in the literal content but in the way it is interpreted collectively (Noordegraaf).

The predominant interpretation of ministerial responsibility leads to a systematic smothering of ideas from administrators. If the parliament aspires to perform its monitoring task well, they should be able to obtain all relevant considerations, risks and policy alternatives. The success rate of a knowledge society lies in its ability to combine knowledge, new ideas and insights. There are no compelling reasons to exclude the ideas of officials and civil servants, or regarding them as untouchable in the public debate. From the perspective of knowledge-innovation theories, regarding the opinion of public administrators as non-existent is a historical anomaly that is ripe for re-interpretation. Dutch parliament should put pressure on government to withdraw or loosen the instruction on restricted contacts between MPs and civil servants. In case the government is unwilling to do so, Dutch parliament should effectively overrule these instructions by coming forward with a proposition bill. Inspiration can be found in the American Lloyd-La Follette Act (1912), where such access was legally settled:

*'The right of employees, individually or collectively, to petition Congress or a Member of Congress, or to furnish information to either House of Congress, or to a committee or Member thereof, may not be interfered with or denied. (5 U.S.C. § 7211)'*

#### **Limited access to commissioned scientific research (Arvodi)**

The information position of parliament can be further improved when allowed access to publicly financed research from universities, institutes or consultancies. The current legislation rules that the commissioning department becomes owner of the research (Arvodi rules). It is the departments' decision whether or not to make the investigation public. With the title 'Science on order', the Royal Dutch Academy of Science (KNAW) voiced in 2005 its opinion and advice on this matter to the Dutch Minister of Education and Science. This advice argues the necessity of safeguarding the independence of research commissioned by departments. The Academy points to examples of misconduct, where the research design, data collection and interpretation are adjusted to favour the clients' agenda. It also happens that the publication of results

is prevented, delayed or adapted according to the needs of the client. According to the Academy, government needs to adopt the following principles:

- The choice in methodology and design is solely destined for the purpose of truth finding rather than external goals, or political purposes.
- The client has no influence on the outcome of the research.
- Selection or omission of research results do not occur.
- Conclusions are merely drawn from research findings.
- Scientific research results are published regardless of whether they are favourable or unfavourable to the client.

In response to this advice, government stated that it did not feel the urge to adopt the recommendations. Internal self-regulation through the code of conduct of the universities (VSNU) would sufficiently safeguard independent and transparent research. A quick scan of regulations in other European countries learned that approximately ten countries have similar arrangements as the Dutch approach, but in ten other countries ministers are obliged to publicize all reports paid with taxpayers money. It is advisable that Dutch parliament gets access to this kind of research; therefore the rules for procurement of external knowledge (Arvodi rules) should be adjusted.

### **International comparison**

During this research Dutch Parliament organized a process of so called 'parliamentary self-reflection'. In connection to this process I made a short inquiry into recent innovations of parliaments in the western world. In nearly two thirds of the responding countries (n=30) there had been some process of parliamentary self-reflection during the last fifteen years.

The most important innovations and findings consist of four main topics. (1) *Evaluation and accountability*. A number of innovations relate to improving assessment and accountability. An important conclusion of several parliamentary committees is that more attention is necessary for the evaluation of political decisions and the implementation of policies. Quite a number of parliaments have, in the past few years, sharpened their evaluation function, in order to control government more effectively. (2) *Minority rights*. A fundamental principle of democracy is that it takes minorities into account. Strengthening minority rights, directly or indirectly, influences the informational position of opposition parties. In some countries minorities have the right to initiate a parliamentary inquiry. In other countries a qualified minority can order an independent investigation by the parliamentary research body, organize a hearing, or has the right to put an issue on the parliamentary agenda. (3) *Interacting with the civil society*. In the period of research, several parliaments experimented with forms of interaction with the civil society. This often involved forms of consultation of the organized civil society; it also encouraged citizens to voice their ideas on specific issues. Through interaction with society, parliament is informed about the problems,

ideas, and preferences that exist amongst the electorate. (4) *Future commissions*. Eventually, the interest is growing in the impact of policies and legislation on future generations. Several parliaments have, in recent years, decided to set up parliamentary committees dealing with future developments. These Future Committees are in a relatively early stage of development, but it seems inevitable that it affects the information exchange with science and society.

In the international comparison, extensive attention is paid to the way the exchange of information is regulated in the U.S. Congress. The U.S. Congress has an extensive arsenal of tools in order to perform its legislative tasks and controlling duties (hearings, subpoena, contempt). The U.S. Congress is, in terms of support, much better equipped than European parliaments, even if the size of the state is taken into account. This applies to the personal support by staff, but is also reflected in the availability of large specialized agencies such as Congressional Budget Office, Congressional Research Service and Government Accountability Office. In the U.S. Congress, the supervisory tasks are institutionalized in separate oversight committees that focus entirely on surveillance. In the US the most regularly used methods used for oversight are:

- a. Staff communication with agency personnel,
- b. Oversight hearings,
- c. Program reauthorization hearings,
- d. Program evaluations done by congressional support agencies,
- e. Staff investigations and field studies.

It is remarkable that these five methods that are so frequently and successfully implemented in the U.S. fail to make it in the Netherlands. In the U.S. Congress Members and their staff have direct access to information from officials and agents within the ministries. With a 'subpoena' Congress can freely speak to civil servants and order any document. Civil servants can, on their term, liaise with Members of Congress without the authorization of their minister. Every year thousands of hearings are held, where experts, officials and representatives of the civil society are heard. Some hearings are held as part of oversight activities, others are held within the framework of program reauthorization. Staff members of the U.S. Congress produce field studies and evaluations. Eventually, in the U.S. there are also forms of external scrutiny by non-governmental organizations, which focus on transparency and good government. The difference with the Netherlands is again remarkable. The Netherlands scarcely has a tradition of an active civil society that is concerned with oversight and transparency.

## Reflection

Information is an ambiguous concept, especially due to the fact that both sender and receiver give meaning to the message. In this summary, the three constitutional and administrative walls that obstruct a satisfactory flow of information to parliament are outlined. It is ultimately up to parliament to claim a level-playing field of information. An assertive parliament can enforce access to knowledge, ideas and reports that

circulate in public administration. Parliament can also enforce a number of measures to improve the internal culture and organizational structure. A culture of self-limitation can contribute to the effective use of the parliamentary instruments. A few sharp questions may yield more than the many mundane and hasty shots that are regularly fired at government. Improving the overall articulation of questions and nurturing the experience and training of MPs, may result in a stronger information position. Questions of MPs are often answered inadequately. The practice of parliamentary questions can be summarized in an aphorism: *Asking the right questions is an art, getting the right answers is a mercy.*

An important insight is that “persistence pays off”. An MP that wishes to be well informed may need to ask the same questions again and again and not take no for an answer. This requires perseverance and tenacity of individual MPs, but also calls on the parliamentary awareness of the Chamber as a whole. Arguments and political conclusions may differ, but the information that underlies the political debate should be accessible for all parties.

The information relationship between parliament and government has similarities with the information asymmetry as reflected in the principal-agent approach. The set of instruments that the principal possesses to provide an adequate flow of information from the agent, consists of:

- selection of the agent,
- regulating the amount and nature of the information
- periodical monitoring and reporting
- organizing sufficient checks and balances and prevent a monopoly on information.

When applying these instruments on the current information relationships between government and parliament, one can conclude that Dutch parliament depends for its information on a substantial scale on the benevolence of the government.

The most important characteristic for describing parliament, according to MPs, is the distinction between government and coalition parties on one-side, and opposition parties on the other. Coalition parties are better and earlier informed by the department; in this respect opposition parties are disadvantaged.

The role of information in political decision-making is hard to measure. However, a number of factors that influence political decision-making can be mentioned. Some relate to the sender of information: the authoritative nature of the source, the proximity of the sender, a good nose for timing and the clarity of the message. Other factors relate to conditions such as political and social urgency, whether there is a ‘policy window’ and the extent to which a subject has been politicized. In a politically polarized situation, information is only used when insofar it holds strategic value.

Knowledge and information are considered key factors for the innovative capacity of an organization. Authors such as Weick and Willke note that the main difference between



### **Conclusions listed in staccato**

#### **History**

- H.1 There is a pattern of inadequate supply of information from government to parliament
- H.2 From time to time civil servants fail in their duty to inform their Minister correctly
- H.3 Both government and parliament insufficiently monitor the implementation of policies
- H.4 Information asymmetry limits the capacity of oversight and scrutiny
- H.5 Parliament regularly accepts information deficiencies
- H.6 Recommendations of parliamentary inquiry committees are only partly acted upon
- H.7 In the Netherlands there's a recurring discourse on the acceptability of contacts between parliament and civil servants
- H.8 Dutch parliament was incorrectly informed about the nature and implications of the 'instructions Kok' (on external contacts civil servants)
- H.9 The Dutch general accounting office (Algemene Rekenkamer) has more extensive access to information than Dutch parliament

#### **Theory**

- T.1 Sender and receiver both give meaning to information
- T.2 Information and politics are heavily intertwined
- T.3 The relation between information and politics is similar to the relation between knowledge and power
- T.4 Information and politics are both expressed through representation
- T.5 The use of relevant information in a decision making process varies extremely
- T.6 This study confirms the principle-agent theory as a useful concept of framing the relation between parliament and government
- T.7 Monism and dualism are two souls in the same house
- T.8 The obligation to inform parliament ex art. 68 Constitution is indistinct
- T.9 There are two competing paradigms in the doctrine on informing parliament: 'separation of powers' versus 'new connections'

#### **International**

- I.1 Many countries have organized a process of parliamentary self-reflection
- I.2 Recently parliaments give more attention to implementation and evaluation
- I.3 A number of parliaments take measures on strengthening minority rights of opposition parties
- I.4 New connections between parliament and the civil society are growing
- I.5 Creation of Parliamentary Future Committees
- I.6 The U.S Congress holds a relatively strong position towards the Executive

#### **Politics**

- P.1 Preferential sources of information are personal networks, party connections, media and government
- P.2 Common informational defects are inaccurate information, incomplete information, veiled information, misleading information and an overflow of information.
- P.3 Information is a weapon used in political discourse
- P.4 The practice around parliamentary questions is frequently unsatisfactory
- P.5 Details often give insight in the working of the whole
- P.6 Members of coalition parties retain an information advantage
- P.7 Contacts between MPs and officials are only allowed after approval of the minister
- P.8 Science and politics are relatively separate domains
- P.9 Increased importance of information from the civil society
- P.10 Various factors influence the use of information
- P.11 Government holds de jure and de facto the primacy of information supply to parliament

innovative organizations and non-innovative organizations, between “best performers” and “bad performers” lies in the way knowledge is organized and the extent to which it is shared with others in- and outside the organization. The existing information arrangements between government and parliament hamper the innovative capacity of public administration.

From a literary perspective, the information relationship between government and parliament can be described as a ‘Glass Bead Game’. Hermann Hesse described in his Nobel Prize winning book ‘Das Glasperlenspiel’ an imaginary society Kасталиë in the year 2200. This glass bead game can be viewed as a striking metaphor for ‘playing with information’, or playing with meaning. It is a game that is played every day again and again between government and parliament and this game is performed in hundreds of interactions. Some are immediately forgotten, while others remain of lasting importance and form the basis for many new games. Any message that politicians formulate is a deconstruction and reconstruction of words and phrases that fit the requisites of a specific situation. Many beads slip through their fingers, but some are found attractive and collected in special boxes only to be used sooner or later in speeches or in writings. Politics is the art of presenting the right beads at the right time to the right audience. In the context of a multiparty democracy in which competition and approval to voters is constantly present, it takes an extraordinary combination of abilities to represent beads in such a way that they are supported by a political majority.

### **Main recommendations**

1. Information produced in the public sector should per definition be disclosed, with a specific definition of the exceptions in case of state secrets, trade secrets and personal privacy. It is government’s duty to disclose this information in an accessible way to parliament and society.
2. Dutch parliament should instruct government that it wishes to be informed not only on government’s proposals and arguments, but also on alternatives and risks. Parliament should get access to all relevant considerations, risks and ideas that are discussed within the public sector.
3. Members of parliament should be able to communicate with civil servants. The Dutch regulation on contacts between MPs and civil servants (‘Instructions Kok’) should be withdrawn. If Dutch government refuses to withdraw this regulation, parliament can consider renewing this guideline by proposing a private member’s bill. The ministerial responsibility regarding statements of civil servants should be reinterpreted.
4. Parliament should get access to publicly financed research from universities, institutes and consultancies. The current legislation rules that the commissioning department becomes owner of the research (Arvodi rules). The rules for procurement of external knowledge should therefore be adjusted.
5. Dutch parliament is already strengthening its own information position by formulating a parliamentary research agenda. A culture of self-restraint, focus

## **Recommendations listed in staccato**

### **Regulation**

- R.1 Make specific agreements on information between Ministers and officials
- R.2 Introduce an 'information accountant'
- R.3 Develop an 'Information Protocol' between parliament and cabinet
- R.4 Parliament should make use of it's right to return inadequate information
- R.5 Parliament should get access to commissioned research
- R.6 Government should inform parliament about risks and alternatives
- R.7 MPs should get access to civil servants
- R.8 Reinterpretation of ministerial responsibility is advisable
- R.9 Introduce a liability for misleading information

### **Organisation**

- O.1 Training and schooling of MPs
- O.2 Information validation
- O.3 A stronger position for the Committee Chairs
- O.4 Tailor made information supply for MPs
- O.5 Introduction of 'parliamentary research light'
- O.6 Increase staff parliamentary parties
- O.7 Increase professional staff parliament
- O.8 Strengthening minority rights

### **Culture**

- C.1 Nurturing a culture of self-restraint
- C.2 Use the experiences of 'stayers' in parliament
- C.3 Improve the articulation of parliamentary questions
- C.4 Persistence pays off
- C.5 Enforce parliaments primacy on it's own information supply

### **Connections**

- V.1 Introduction of Hearings
- V.2 Connections on social issues, cross-sectoral committees
- V.3 Hold civil servants more accountable
- V.4 Organize dialogues with citizens
- V.5 Mobilize civil society on monitoring and oversight
- V.6 Organize new connections between parliament and science

and perseverance can further help this process. Possible organizational suggested measures are the improvement of the articulation of parliamentary questions, training of MPs on information aspects and strengthening the professional staff of both MPs and parliament as a whole.

6. Parliament should organize new connections with the academia and with the civil society. In this way new ideas, insights and social preferences can be used in the process of political decision-making.

## Concluding

The discourse on this subject refers to the battle between constitutional purity, emphasizing the separation of powers, and the insights from innovation theories, underlining the need for creating new connections. The current constitution was based on the needs of the 19th century, where absolute power was to be separated in different branches. When it comes to the conditions for making complex and intelligent decisions in a developing deliberative democracy, our constitutional law seems to fit no longer. By separating our powers, we risk to miss the boat in keeping pace with developments that are now shaping this increasingly fluid world. Modern age is no longer about 'separation', it's about 'connection'.

Based on the findings in this research it seems not the question *whether* our constitutional reality will transform in order to meet the demands of this age, but more a question of *when* this will happen. There is a positive relation between access to information and realizing societal benefit. *'The open exchange of ideas is believed by our society to be the best mechanism for the ultimate evolution of solutions'* (Sadofsky). These considerations should be leading in the development of the information position of parliament. The power of a democracy is its capacity to learn, and develop through a process of open dialogue, new ideas, arguments and alternatives. Parliament can break through the selective information monopoly of government by demanding equal access to information.

## Curriculum Vitae

Guido Enthoven (1962) is directeur van het Instituut voor Maatschappelijke Innovatie. Hij begon met de voeten in de grond, in de geraniums (Poeldijk, 1970), de tabak (Canada, 1980) en de sinaasappels (Israël, 1981) en later, hogerop, als beglazer van kassen (Californië, 1984). Na het VWO en de HEAO is hij kort werkzaam geweest bij het Wetenschappelijk Instituut van de EVP, de Stichting Alternatieve Relatievorming, de Stichting 'Schep je eigen werk' en het Centrum Milieukunde Leiden. In 1987 won hij samen met Aart van den Berg een landelijke essaywedstrijd over 'Economie en Gerechtigheid'. Hij is in 1992 aan de Universiteit Leiden afgestudeerd in de Rechtswetenschap op het onderwerp 'Vrijheid en de Markt'.

In 1991 startte hij samen met anderen met de Nationale Ideeënlijn en was initiatiefnemer en redacteur van de tv-serie 'Het Idee' (NCRV, 1994). Kort daarna richtte hij het Instituut voor Maatschappelijke Innovatie (IMI) op, dat in opdracht van overheden op zoek gaat naar innovatieve ideeën en verbindingen met de samenleving. Hij adviseert diverse gemeenten, ministeries en de Tweede Kamer over dialoogvoering, burgerparticipatie en innovatieprocessen. Guido Enthoven is auteur van een 50-tal artikelen over interactieve beleidsvorming, democratische vernieuwing, procesmanagement en de informatierelatie tussen regering en parlement in o.a. NRC Handelsblad, Volkskrant, Trouw, Algemeen Dagblad, Staatscourant, PM, Bestuurskunde, Openbaar bestuur, Binnenlands Bestuur, Nederlands Juristenblad en Filosofie Magazine. Hij is getrouwd en vader van twee kinderen.